

Jorma Jantunen, Sanna-Riikka Saarela, Emmi Nieminen, Hilikka Heinonen, Ismo Pölönen, Mikko Attila, Petrus Kautto, Sofia Lakka, Tero Laakso ja Aleksis Heinilä

Ympäristöllisten lupamenettelyjen yhden luukun lainsäädäntöhankkeen vaikutusten arviointi

Joulukuu 2017

Valtioneuvoston selvitys-
ja tutkimustoiminnan
julkaisusarja 71/2017

KUVAILULEHTI

Julkaisija ja julkaisuaika	Valtioneuvoston kanslia, 04.12.2017		
Tekijät	Jorma Jantunen, Sanna-Riikka Saarela, Emmi Nieminen, Hilikka Heinen, Ismo Pölönen, Mikko Attila, Petrus Kautto, Sofia Lakka, Tero Laakso ja Aleksi Heinilä		
Julkaisun nimi	Ympäristöllisten lupamenettelyjen yhden luukun lainsäädäntöhankkeen vaikutusten arviointi		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 71/2017		
Asiasanat	Ympäristölliset lupamenettelyt ja YVA-menettely. Taloudelliset , viranomais-, ympäristö- ja muut yhteiskunnalliset vaikutukset		
Julkaisun osat/ muut tuotetut versiot			
Julkaisuaika	Joulukuu, 2017	Sivu 56 + liitteet	Kieli suomi

Tiivistelmä

Selvityksessä on arvioitu ympäristöministeriössä valmisteltavaa lainsäädäntöehdotusta ympäristöllisten lupamenettelyjen ajalliseksi yhteensovittamiseksi (ns. yhden luukun menettely). Uudistus koski eniten ympäristö- ja vesilupia, ympäristövaikutusten arviointia, rakennuslupaa ja kemikaaliturvallisuuslupaa. Arvioinnin perusteella investointien nopeutumisesta ja yritysten hallinnollisten kustannusten vähentymisestä johtuvat taloudelliset hyödyt jäivät vuositasolla vähäisiksi. Taloudellisten vaikutusten suuruus ja suunta riippuvat kahdesta epävarmasta tekijästä: siitä, kuinka paljon lupien käsittelyajat todellisuudessa lyhenevät sekä siitä, kuinka paljon monilupaisia hankkeita lopulta käsitellään yhdessä luukussa. Ilmeistä kuitenkin on, että lupamenettelyjen pidemmälle viety integrointi vahvistaisi vaikutuksia eli lisäksi etenkin investointien nopeutumisesta saatavia hyötyjä. Lupamenettelyjen ajallinen yhteensovittaminen vaatii toimiakseen koordinoivan viranomaisen. . Yhden luukun lupapalveluiden onnistumisen kannalta olennaista on myös sähköisen palveluympäristön toimivuus. Lainsäädäntöhankkeella ei arvioida olevan merkittäviä ympäristövaikutuksia. Kansalaisten osallistumismahdollisuuksien kannalta ajallinen yhteensovittaminen voi olla ongelmallinen, koska kansalaisten ja järjestöjen voi olla vaikea saavuttaa riittävä ymmärrys monilupaisesta hankkeesta ja valmistelua sitä koskeva muistutus tai mielipide laajasta kuulemisaineistosta lyhyen kuulemisajan puitteissa. Selvityksessä on arvioitu myös YVA- ja lupamenettelyjen yhteensovittamista erityisesti tarkastelemalla ympäristövaikutusten arviointiselostuksen ja lupahakemuksen kuulemisen yhdistämistä, josta voi seurata enimmillään 3 kuukauden aikasäästö.

Liite 1 Lähtötietojen arvioinnissa käytetyt arvot ja niiden lähteet

Liite 2 Taustaselvitys ympäristövaikutusten arvioinnin ja lupamenettelyjen yhteensovittaminen – vaihtoehtojen ja vaikutusten tarkastelu, taustaselvitys

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2017 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa (tietokayttoon.fi).

Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare & utgivningsdatum	Statsrådets kansli, 04.12.2017		
Författare	Jorma Jantunen, Sanna-Riikka Saarela, Emmi Nieminen, Hilka Heinenen, Ismo Pölönen, Mikko Attila, Petrus Kautto, Sofia Lakka, Tero Laakso och Aleksi Heinilä		
Publikationens namn	Evaluering av lagstiftningsprojektet om ett enda serviceställe i miljöfrågor		
Publikationsseriens namn och nummer	Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 71/2017		
Nyckelord	Miljötillstånd och miljökonsekvensbedömningar. Ekonomiska, myndighet, miljö och andra sociala konsekvenser		
Publikationens delar /andra producerade versioner			
Utgivningsdatum	December, 2017	Sidantal 56+bilagor	Språk finska

Sammandrag

Rapporten utvärderar det lagförslag som utarbetas av miljöministeriet för tidsmässig samordning av olika miljöförfaranden (principen om ett enda serviceställe). Reformen ska gälla allra mest miljötillstånd, tillstånd enligt vattenlagen, miljökonsekvensbedömningar (MKB), bygglov och tillstånd för hantering av farliga kemikalier. På grund av bedömningen förblir de ekonomiska fördelar som följer av en acceleration av investeringarna och minskningen av företagets administrativa kostnader låga på årsbasis. Storleken på och riktningen för ekonomiska effekter beror på två osäkra faktorer: hur mycket tiderna för tillståndsförfarandet i verkligheten minskar och hur många mångsidiga projekt som slutligen hanteras i det enda servicestället. Det är emellertid uppenbart att en djupare integrering av tillståndsförfaranden skulle stärka effekten, det vill säga öka fördelarna av snabbare investeringar. Tidsmässig samordning av tillståndsförfaranden kräver en samordnande myndighet att agera. En av de viktigaste faktorerna bakom framgången med ett enda serviceställe är funktionaliteten hos den elektroniska servicemiljön. Lagförslaget har inte betydande miljöpåverkan. Tidsmässig samordning kan vara problematisk för medborgarnas deltagande, eftersom det kan vara svårt för medborgare och organisationer att få tillräcklig insikt och förståelse för ett mångsidigt projekt och att förbereda en påminnelse eller åsikt om ett stort material som är till påseende inom kort en tid. Rapporten utvärderade också samordningen av MKB och miljötillståndsförfarandet, särskilt genom att undersöka kombinationen av MKB-rapporten och miljötillståndsansökan, vilket kan leda till upp till tre månaders tidsbesparingar.

Bilaga 1 Värden som används vid utvärdering av källdata och deras källor

Bilaga 2 En bakgrundsrapport: Samordning av miljökonsekvensbeskrivning och lovförfaranden - Översyn av alternativ och konsekvenser

Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan för 2017 (tietokayttoon.fi/sv).

De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt

DESCRIPTION

Publisher and release date	Prime Minister's Office, 04.12.2017		
Authors	Jorma Jantunen, Sanna-Riikka Saarela, Emmi Nieminen, Hilikka Heinonen, Ismo Pölönen, Mikko Attila, Petrus Kautto, Sofia Lakka, Tero Laakso and Aleksí Heinilä		
Title of publication	Impact assessment of a one-stop-shop legislative proposal for environmental permit procedures		
Name of series and number of publication	Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 71/2017		
Keywords	Environmental permitting and EIA procedures. Economic, authoritative, environmental and other societal impacts		
Other parts of publication/ other produced versions			
Release date	December, 2017	Pages 56+app.	Language Finnish

Abstract

This report assesses impacts of a legislative proposal prepared by the Ministry of the Environment for temporal coordination of environmental permitting procedures (a one-stop-shop procedure). The reform is mainly concerned with environmental and water permits, environmental impact assessment (EIA), construction permit and chemical safety license. Based on the assessment, economic benefits resulting from acceleration of investments and reduction of administrative costs of enterprises remain low on annual basis. Magnitude and direction of economic impacts depend on two uncertain factors: how much permit procedures will shorten and how many projects requiring many permits will be handled in the one-stop-shop procedure. However, it is obvious that deeper integration of permit procedures would reinforce the impact, in other words increase the benefits of speeding-up investments. Temporal coordination of permit procedures requires a coordinating authority to act. One of the key factors behind the success of one-stop shop services is a well-functional e-service environment. The legislative proposal is not expected to have significant environmental impacts. Temporal coordination may be problematic for citizens' participation as it might be difficult for citizens and organizations to obtain sufficient understanding of a large project and to prepare a statement or an opinion within a short consultation period. The report also evaluates co-ordination of EIA and permitting procedures, in particular by examining combination of consultation of EIA assessment report and permit application, which may lead to up to 3-months time savings.

Appendix 1 Figures used in the evaluation

Appendix 2 A background report: Coordination of Environmental Impact Assessment and Authorization Procedures - Review of Options and Impact


This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research for 2017 (tietokayttoon.fi/en).

The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.



SISÄLLYS

1. Johdanto	1
1.1 Yhden luukun periaate ympäristöllisessä lupamenettelyssä	1
1.2 Ympäristöllisten menettelyjen yhden luukun periaatteen arviointihanke	3
2. Arvioinnin toteutus	4
2.1. Ympäristöllisten lupamenettelyiden yhteensovittaminen	4
2.1.1 Yhteensovittava vaihtoehto	4
2.1.2 Yhdentävä vaihtoehto	5
2.1.3 Nykytila/nollavaihtoehto	5
2.1.4 Arvioinnin aineistot ja menetelmät	11
2.2 YVA-menettelyn ja lupamenettelyjen yhdentäminen	15
2.2.1 Arvioinnin vaihtoehdot	15
2.2.2 Arvioinnin aineistot ja menetelmät	19
3. Lupamenettelyiden yhteensovittamisen ennakoitavat vaikutukset.....	20
3.1 Taloudelliset vaikutukset	20
3.1.1 Yritysvaikutukset	21
3.1.2 Vaikutukset julkiseen talouteen.....	24
3.1.3 Vaikutukset kansantalouteen	25
3.1.4 Epävarmuustarkastelu	25
3.2 Viranomaisvaikutukset	30
3.2.1 Vaikutukset viranomaisten keskinäisiin suhteisiin	30
3.2.2 Vaikutukset tehtäviin ja menettelytapoihin	33
3.2.3 Vaikutukset organisaation ja henkilöstöön.....	36
3.2.4 Hallinnolliset tehtävät ja kustannukset	37
3.3 Ympäristövaikutukset	38
3.4 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset.....	39
3.4.1 Vaikutukset kansalaisten asemaan ja kansalaisyhteiskunnan toimintaan.....	39
3.4.2 Aluekehitysvaikutukset.....	42
3.4.3 Tietoyhteiskuntavaikutukset.....	43
3.5 Yhden luukun palveluperiaatteen suhde kunnalliseen itsehallintoon	43
3.5.1 Arvioinnin lähtökohdat.....	43



3.5.2 Kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuoja ja sen ominaispiirteet	44
3.5.3 Yhden luukun periaatteen vaikutukset kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta ..	44
4. YVA- ja lupamenettelyjen yhteensovittamisen ennakoidut vaikutukset	46
4.1 Taloudelliset vaikutukset	46
4.1.1 Yritysvaikutukset	46
4.1.2 Vaikutukset julkiseen talouteen.....	47
4.2 Viranomaisvaikutukset	47
4.3 Ympäristövaikutukset.....	48
4.4 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset.....	49
5. Yhteenveto ja suositukset	51
5.1 Lupamenettelyiden yhteensovittaminen	51
5.2 YVA- ja lupamenettelyjen yhteensovittaminen	53
LÄHTEITÄ JA TAUSTA-AINEISTOJA	55
Liite 1. Lähtötietojen arvioinnissa käytetyt arvot ja niiden lähteet	
Liite 2. Ympäristövaikutusten arvioinnin ja lupamenettelyjen yhteensovittaminen	

1. JOHDANTO

1.1 Yhden luukun periaate ympäristöllisessä lupamenettelyssä

Ympäristöministeriö asetti 14.10.2016 lainsäädäntöhankkeen ympäristöllisten menettelyjen yhdentämiseksi. Hankkeessa valmistellaan ehdotus hallituksen esitykseksi ympäristöllisten menettelyjen yhdentämisestä, mikä sisältäisi yhdenmukaisen menettelyä koskevan lain sekä tarvittavat muutokset olemassa olevaan lainsäädäntöön. Lisäksi hankkeessa valmistellaan ehdotukset ympäristövaikutusten arviointimenettelyn ja lupamenettelyn yhteensovittamiseksi. Lainsäädäntömuutokset on tarkoitus saattaa voimaan 1.1.2020.

Lainsäädännöllisistä linjauksista tehdyn väliraportin Yhden luukun periaate ympäristöllisessä lupamenettelyssä mukaan ”Tavoitteena ympäristöllisten menettelyjen yhdentämisessä on parantaa asiakasneuvontaa ja menettelyjen prosessinjohtoa, lyhentää lupamenettelyjen kokonaiskestoaikaa yhdistämällä päällekkäisiä menettelyvaiheita, tehostaa viranomaisten työskentelyä ja parantaa yhteistyötä sekä varmistaa, ettei eri lupapäätöksissä ole sisällöllisiä ristiriitoja. Luvanhakijan ja haitankärsijän kannalta tavoitteena on lisäksi helpottaa asiointia keskittämällä menettely- ja vaikuttamisvaiheita. Lupamenettelyjen kehittämisessä painotetaan asiakasnäkökulmaa sekä luvanhakijan että haitankärsijöiden kannalta. Lupamenettelyissä tulee ottaa käyttöön yhden luukun toimintamalli, jonka mukaisesti asiointi tapahtuu sähköisesti ja samalla kertaa eri viranomaisten kanssa.” (3.5.2017)

Yhteensovitetussa menettelyssä olisi mahdollista hakea seuraavia ympäristöllisiä lupia:

- ympäristönsuojelulain (527/2014) mukainen ympäristölupa
- vesilain (587/2011) mukainen vesitalouslupa
- maa-aineslain (555/1981) mukainen maa-aineslupa
- luonnonsuojelulain (1096/1996) mukaiset laji- ja luontotyyppisuojelelun koskevat poikkeamisluvat
- kaivoslain (621/2011) mukainen kaivoslupa
- vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain (390/2005) mukainen lupa vaarallisen kemikaalin laajamittaiseen teolliseen käsittelyyn ja varastointiin taikka räjähteiden valmistusta ja varastointia koskeva lupa
- maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukainen rakennuslupa, toimenpidelupa, maisematyölupa ja purkamislupa

Lisäksi osana menettelyä olisi mahdollista sovittaa yhteen ympäristövaikutusten arviointimenettelyä siten, että YVA-lain mukainen arviointiselostuksesta kuuleminen ja ympäristönsuojelulain mukainen lupahakemuksesta kuuleminen voitaisiin toteuttaa samanaikaisesti ja samalla kuulutuksella. Myös kuulemiseen varattu määräaika sovitettaisiin yhteen. Yhden luukun periaatteen lainsäädäntöhankkeen työjaosto ja arviointihankkeen ohjausryhmä ovat käsitelleet eri arvioitavia vaihtoehtoja YVA-menettelyn yhteensovittamiseksi lupamenettelyjen kanssa.

Tehtyjen linjausten mukaan uudistus koskisi viranomaisista tulevaa valtion lupa- ja valvontaviranomaista LUOVAa, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukesia sekä kunnan ympäristönsuojelu- ja rakennusvalvontaviranomaisia. Menettelyyn olisi myöhemmin mahdollista yhdistää myös muiden lakien mukaisia lupamenettelyitä. Lainsäädännöllä olisi vaikutuksia viranomaisten menettelytapoihin ja kustannuksiin. Viranomaisvaikutusten laatu ja laajuus riippu-

vat toteutettavasta mallista. Lainsäädännöllä ei tavoitella suoria ympäristövaikutuksia, koska tässä yhteydessä ei tarkastella lupien aineellisia edellytyksiä. Lainsäädännön tavoitteena on parantaa kansalaisten osallistumista lupamenettelyihin, kun eri lakien mukaiset osallistumistavat yhdentyvät. Tavoitteena on myös, että vaikutukset tietoyhteiskuntaan ovat myönteisiä, koska lainsäädännön valmistelun ohella lupamenettelyille tulee luoda yhtenäinen sähköinen palveluympäristö, mitä valmistellaan erillisenä hankkeena eikä sitä arvioida tässä yhteydessä.

Kaavoitus maankäytön suunnittelua koskevana menettelynä on päätetty jättää lupamenettelyn yhteensovittamisen ulkopuolelle. Samoin ulkopuolelle on jätetty kaavoitukseen kiinteästi liittyvät päätökset poiketa kaavasta sekä suunnittelutarveratkaisut, jotka pääosin liittyvät asuinrakentamiseen. Kaavoituksen yhteensovittamista muihin menettelyihin on parannettu YVA-lain uudistamisen yhteydessä siten, että YVA-menettely voidaan integroida tiettyä hanketta varten laadittavaan hankekaavaan. Tavoitteena on muutoin, että alueen kaavatilanne ja mahdolliset kaavoitustarpeet tulevat yhteensovitettuna menettelyssä esille hanketta koskevassa ennakkotapaamisessa.

Lainsäädäntöhanke pyrkii osaltaan toteuttamaan pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman (29.5.2015) strategisen tavoitteen Työllisyys ja kilpailukyky kärkihanketta Kilpailukyvyn vahvistaminen parantamalla elinkeinoelämän ja yrittäjyyden edellytyksiä, sekä tavoitteen Digitalisaatio, kokeilut ja normien purkaminen kärkihanketta Sujuvoitetaan säädöksiä nopeuttamalla ja yksinkertaistamalla lupa- ja valitusprosesseja. Myös muihin strategisiin tavoitteisiin (kuten biotalous ja puhtaat ratkaisut) sisältyy menettelyjen sujuvoittamista koskevia tavoitteita.

Yhdennetyn menettelyn toteuttamiseen ja toimeenpanoon vaikuttavat olennaisesti valmisteilla oleva maakunta- ja aluehallintoa koskeva uudistus sekä julkishallinnon kansallisen palveluarkkitehtuurin sekä hallitusohjelman digitalisaatiota koskevan kärkihankkeen toteutuminen. Myös ympäristönsuojelulain valmisteilla olevat muutokset vaikuttavat hankkeeseen ja sen arviointiin, koska osa nykyisin ympäristölupavolvollisista toiminnoista on esitetty siirrettäväksi lupamenettelystä yleisen ilmoitusvelvollisuuden piiriin. Arvioinnin kuluessa 16.5.2017 voimaantulleella uudella YVA-lailla on myös merkitystä lainsäädäntöhankeeseen vaikutuksiin.

Yhdennetyllä menettelyllä tavoitellaan positiivisia taloudellisia vaikutuksia erityisesti yrityksiin nopeuttamalla ja selkeyttämällä lupamenettelyjä. Jos yritysten investointiympäristö esitettävillä muutoksilla yksinkertaistuu ja ennakkolliset valvontamenettelyt nopeutuvat, odotetaan kokonaisvaikutusten kansantalouteen ja julkiseen talouteen olevan myönteisiä. Viranomaisten keskinäisten suhteiden järjestäminen on yksi lainsäädäntöhankeessa ratkaistava asia.

Väliraportin linjausten mukaan lainsäädännön jatkovalmistelussa tullaan arvioimaan ja vertailemaan tarkemmin, mitä vaikutuksia menettelyjen ajallisesta yhteensovittamisesta aiheutuu eri toimialoille ja osapuolille. Vaikutusten arvioinnissa tarkastellaan rinnalla myös menettelyjen yhdentämisvaihtoehdon vaikutuksia. Pidemmälle meneviä kehittämistoimenpiteitä voidaan arvioida tarkemmin, kun sähköisestä asioinnista, hallinnon uudistuksesta sekä nyt valmisteltavasta yhteensovittavasta menettelystä on saatu kokemuksia. Pidemmällä aikavälillä on mahdollista edetä kohti ympäristöllisten menettelysäännösten yhdentämistä ja ympäristölainsäädännön sisällöllistä harmonisointia.

1.2 Ympäristöllisten menettelyjen yhden luukun periaatteen arviointihanke

Valtioneuvoston kanslia tilasi julkisen haun jälkeen 20.3.2017 tekemänsä hankintapäätöksen mukaisesti Suomen ympäristökeskukselta (SYKE) selvityksen ”Ympäristöllisten menettelyjen yhden luukun palveluiden lainsäädäntöhankkeen vaikutusten arviointi (VNK/194/48/2017)”. SYKE oli tehnyt selvityksestä tarjouksen yhdessä Itä-Suomen Yliopiston (UEF) kanssa. Hankintasopimus allekirjoitettiin 24.4.2017 ja työ luovutettiin tilaajalle sopimuksen mukaisesti 31.10.2017.

Hankkeen yhteyshenkilönä ympäristöministeriössä on toiminut hallitusneuvos Satu Sundberg. Hankkeelle on asetettu ohjausryhmä, jonka puheenjohtajana on toiminut lainsäädäntöjohtaja Riitta Rönn (YM), jäsenenä hallitusneuvos Satu Sundberg (YM), lainsäädäntöneuvos Sami Kouki (VM), lainsäädäntöneuvos Jari Salila (OM), neuvotteleva virkamies Olli-Matti Verta (MMM), vanhempi hallitussihteeri Pauliina Kanerva (TEM) ja sihteerinä kehittämispäällikkö Jorma Jantunen (SYKE). Ohjausryhmän kokouksiin on osallistunut myös korkeakouluharjoittelija Pasi Parviainen (YM) ja arvioinnin toteuttaneita SYKEN ja UEF:n asiantuntijoita. Ohjausryhmä kokoontui arvioinnin aikana kuusi kertaa.

Hankkeen vastuullisena johtajana toimi SYKEstä kehittämispäällikkö, MMM Jorma Jantunen (hankkeen hallinnointi ja koordinointi). Muut SYKEN arviointiryhmän jäsenet olivat erikoistutkija, FT Petrus Kautto (yritysvaikutukset); tutkija, MMT Emmi Nieminen (taloudelliset vaikutukset); erikoistutkija, dosentti Soile Oinonen (taloudelliset vaikutukset), tutkija, FM Sanna-Riikka Saarela (hankkeen koordinointi, kansalaisvaikutukset); palvelupäällikkö, MMM Kimmo Silvo; tutkija, MMM Mikko Attila (lupamäärät); korkeakouluharjoittelija Sofia Lakka (lupamäärät). UEF:n arviointiryhmää johti professori, OTT Tapio Määttä, muut UEF:n arviointiryhmän jäsenet olivat professori, HTT Ismo Pölönen (YVA); OTT, FM Hilka Heinonen (viranomaisvaikutukset); OTK, MMM Tero Laakso (tietotarpeet) ja HTM, OTT Aleksi Heinilä (kunnallinen itsehallinto). Arvio kokonaisvaikutuksista on syntynyt koko hankeryhmän yhteistyönä.

Arviointihankkeen tavoitteet

Toimeksiannon mukaan hankkeessa oli arvioitava:

- taloudelliset vaikutukset (vaikutukset julkiseen talouteen, yrityksiin ja kotitalouksiin)
- vaikutukset viranomaisten toimintaan (viranomaisten keskinäisiin suhteisiin, tehtäviin ja menettelytapoihin sekä henkilöstöön, organisaatioon ja kustannuksiin)
- ympäristövaikutukset sekä
- muut vaikutukset (erityisesti kansalaisten asemaan ja toimintaan yhteiskunnassa, aluekehitykseen sekä tietoyhteiskuntaan).

Vaikutusten arvioinnin tavoitteena on toimeksiannon mukaan täsmentää aikaisemmassa selvityksessä alustavasti tunnistettuja vaikutustyyppejä ja erityisesti tuottaa euromääräisiä arvioita säädosmuutosten kustannusvaikutuksista.

SYKE ja UEF olivat laatineet tarjoukseensa hankesuunnitelman, jota VNK tarkensi hankintapäätöksessään. Hankkeen ohjausryhmässä on hankkeen edistymisen myötä käyty läpi arviointia sekä tarkennettu ja kohdennettu sitä lähtötietojen tarkentumisen ja alustavien tulosten perusteella.

Raportissa esitellään aluksi luvussa 2 arvioitavat vaihtoehdot ja arvioinnin yksityiskohtainen toteutus. Luvussa 3 esitellään arvioinnin tulokset lupamenettelyjen yhteensovittamisesta vaikutustyypeittäin. Luvussa 4 käsitellään YVA- ja lupamenettelyjen yhteensovittaminen. Luvussa 5 esitetään kokonaisarviointi ja suosituksia jatkotyöhön.

Raportin laadinnassa on otettu huomioon erityisesti oikeusministeriön hallituksen esitysten laadintaohje HELO, ympäristöministeriön ohjeet säädösvalmistelun valmistelun arvioinnista ja VNK:n arviointineuvoston kannanottoja säädösvalmistelun vaikutusten arvioinneista.

2. ARVIOINNIN TOTEUTUS

2.1. Ympäristöllisten lupamenettelyiden yhteensovittaminen

Arvioinnin ensisijaisena vaihtoehtona tarkastellaan lainsäädännöllisistä linjauksista tehdyn väliraportin ”Yhden luukun periaate ympäristöllisessä lupamenettelyssä” (3.5.2017) mukais- ta yhteensovittavaa vaihtoehtoa. Vertailukohtana tarkastellaan nykytilasta johdettua tilan- netta vuonna 2020 ilman ympäristöllisten menettelyjen yhteensovittamista. YVA-menettelyn ja lupamenettelyjen yhteensovittamisen osalta vaihtoehtoja ja aineistoa käsitellään alalu- vussa 2.2. ja vaikutuksia luvussa 4. Tarkastelussa on hyödynnetty näiltä osin hankkeen yhteydessä tehtyä taustaselvitystä (liite 2).

2.1.1 Yhteensovittava vaihtoehto

Lupamenettelyjen yhteensovittaminen toteutettaisiin yhdentämällä samanaikaisesti vireille pantujen eri lupahakemusten käsittelyvaiheet ajallisesti. Käsittelyvaiheilla tarkoitetaan lupa- hakemuksen jättämistä ja täydentämisvaihetta, asianosaisten, yleisön ja muiden viran- omaisten kuulemista, hakijalle varattavaa mahdollisuutta antaa vastineensa, sekä lupapää- töksen antamista ja lupapäätöksestä tiedottamista. Lisäksi säädettäisiin erikseen lupame- nettelyä edeltävästä ennakkotapaamisesta/neuvottelusta vastaavasti kuin ympäristönsuoje- lulaissa ja uudessa YVA-laissa. Yhteensovittaminen ei koskisi mahdollista muutoksenhaku- vaihetta.

Hankkeesta vastaavalla olisi itsenäinen päätösvalta määrätä, mitä lupia haettaisiin yhteen- sovitetussa menettelyssä. Yhteensovitettuun menettelyyn olisi näin ollen mahdollista sisäl- lyttää vain osa hankkeen edellyttämistä luvista. Valinta tehtäisiin siinä vaiheessa, kun lupa- hakemus laitetaan vireille. Hankkeesta vastaavalla olisi myös mahdollisuus irrottautua niin halutessaan yhteensovitetusta menettelystä.

Yhteensovittamista koordinoivaksi viranomaiseksi on kaavailtu joko valtion lupa- ja valvon- tavirasto LUOVAA tai kunnan ympäristönsuojeluviranomaista riippuen siitä, kumpi käsittelee ympäristölupahakemuksen. Myös Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukesia on ehdotettu koordinoivaksi viranomaiseksi kaivos- ja kemikaaliturvallisuushankkeissa. Koordinoivalle viranomaiselle ei kuitenkaan ole tarkoitus antaa lisävaltuuksia muihin viranomaisiin nähden.

2.1.2 Yhdentävä vaihtoehto

Yhdennetyllä vaihtoehdolla tarkoitetaan, että eri lupia voitaisiin hakea yhdellä hakemuksella, luvat käsiteltäisiin yhdessä menettelyssä ja menettelyn lopputuloksena syntyisi yksi lupapäätös. Yhdelle viranomaiselle siirtyisi päätöstoimivaltaa muilta viranomaisilta ja lupiin liittyvät menettelysäännökset yhtenäistettäisiin. Yhdestä lupapäätöksestä myös muutoksenhaku ohjautuisi yhtenä kokonaisuutena. Vaihtoehto tarkoittaisi, että Vaasan hallinto-oikeuden erityisasemaan ympäristöasioissa kohdistuisi muutostarpeita.

2.1.3 Nykytila/nollavaihtoehto

Nollavaihtoehdossa yhteensovittamista kehitettäisiin ilman lainsäädäntömuutoksia hyödynnäen toimintatapojen ja tulevaa toimintaympäristön muutosta. Sähköisen asiointijärjestelmän käyttöönotto sujuvoittaa sekä YVA- että lupamenettelyjä, jolloin YVAssa syntyneet asiakirjat ja selvitykset ovat paremmin hyödynnettävissä myös lupamenettelyssä. Tulevassa valtion lupa- ja valvontaviranomaisessa ympäristö- ja vesilupaviranomainen ja YVA-yhteysviranomainen ovat samassa virastossa, jolloin menettelyitä voidaan käytännössä sovittaa yhteen nykyistä paremmin. Myös ympäristönsuojelulakiin tehdyt ja valmisteilla olevat muutokset vähentävät lupavelvollisten toimintojen määriä, kun ympäristölupien määrääikaista tarkastuksista on luovuttu ja osa lupavelvollisista toiminnoista on tarkoitus siirtää ilmoitusmenettelyn piiriin.

Haasteena tässä arvioinnissa on tarkastella vaikutuksia toiminnan muutoksiin sellaisissa viranomaisissa, joita ei vielä ole olemassa (LUOVA, maakunta) tai jotka muuttuvat oleellisesti maakuntauudistuksen yhteydessä (kunnan tehtävien väheneminen ja painopisteiden muuttuminen). ”Nykytilaksi” ja 0-vaihtoehdoksi tässä arvioinnissa katsotaan tilanne, jossa maakuntauudistus on toteutettu, ja lupien yhteensovittamista ei tehdä nykyllä lainsäädännön mahdollistamaa enempää. Vaikutuksiksi katsotaan ne vaikutukset, jotka aiheutuvat yhden luukun periaatteesta suhteessa 0-vaihtoehtoon. Merkittävimmät viranomaisvaikutukset aiheutuvat maakuntauudistuksesta, jota ei sinällään arvioida tässä hankkeessa, mutta joka vaikuttaa myös tämän hankkeen toteutumiseen (kuva 1).

Viranomaisrakenne

Valtion lupa- ja valvontavirasto LUOVA tulee olemaan valtakunnallisen toimivallan omaava, maakunnissa toimiva valtion lupa- ja valvontaviranomainen. Sen toimialaan tulee kuulumaan ympäristö- ja vesiluvista päättäminen sekä näiden lupien valvonta. LUOVAn tehtäviin kuuluisi myös luonnonsuojelulain mukaisten poikkeamispäätösten tekeminen.

LUOVA toimii myös ympäristövaikutusten arviointimenettelyn yhteysviranomaisena. Laajoissa hankkeissa toiminnanharjoittajan yhteistyö LUOVAn kanssa alkaa siten jo YVA-vaiheessa ja lupamenettelyjen voi arvioida etenevän saumattomasti kohti ympäristö- ja vesilupien käsittelyä.

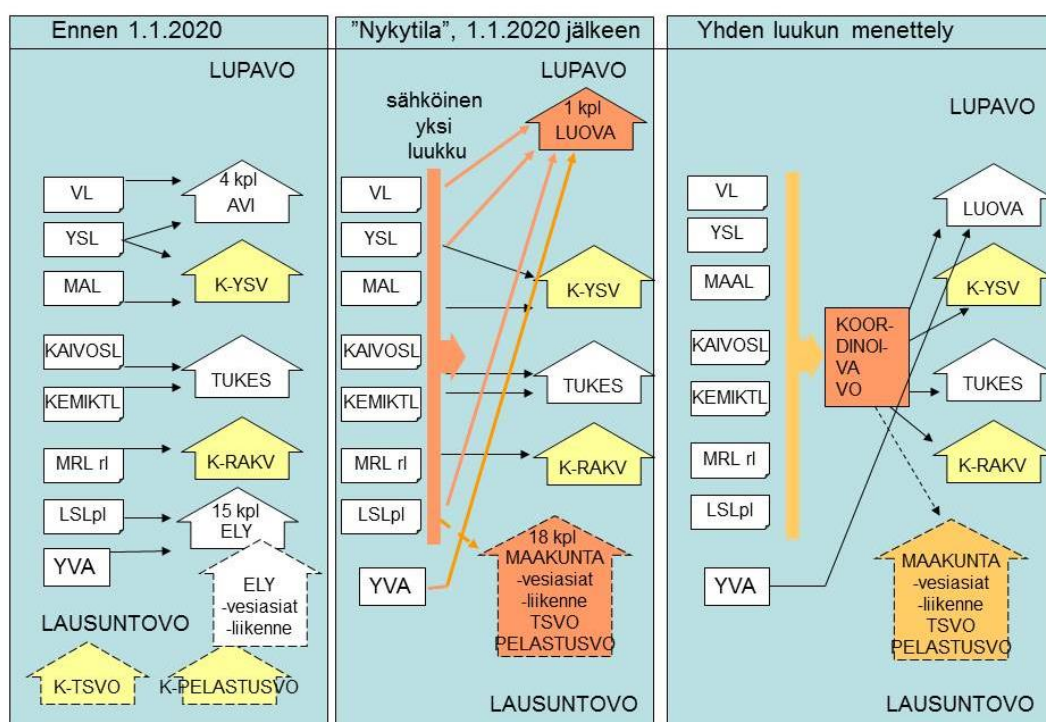
Tukes toimii kaivoslain mukaisena lupaviranomaisena ja lisäksi se käsittelee kemikaaliturvallisuuslain mukaiset luvat. Näissä hankkeissa tarvitaan siten Tukesin ja LUOVAn yhteistyötä.

Maakunnan rooli ympäristöasioissa tulee olemaan vahva, kun osa luonnonsuojeluasioista sekä meren-, vesien- ja pohjavesien hoitoon ja suojeluun liittyvät asiat ovat maakunnan vastuulla. Myös kunnista siirretyt ympäristöterveydenhoito ja palo- ja pelastustoimi vahvistavat maakunnan merkitystä ympäristöasioista päätettäessä, vaikka sillä ei olekaan lupaviran-

omaisen toimivaltaa. Maakunnalla tulee olemaan vahva asiantuntijarooli ympäristöasioissa. Sen lausuntoa tarvittaisiin lähes kaikissa merkittävässä ympäristöpäätöksissä. Kun lisäksi maakunta tulee toimimaan alueensa kehittäjänä ja maakuntakaavoittajana, on sillä myös vahva näkemys alueensa ympäristöasioista.

Kaavoitus, rakennusvalvonta ja ympäristönsuojelu säilyvät kunnallisina viranomaisina. Näistä kuitenkin rakennusvalvonta ja ympäristönsuojelu voidaan siirtää maakunnan tehtäväksi alueen kaikkien kuntien yhteisellä päätöksellä. Tällöin maakunta toimisi myös lupaviranomaisena ympäristö- ja rakennuslupa-asioissa sekä koordinoivan viranomaisena yhteensovitetuissa lupakäsittelyissä.

Kuva 1. Ympäristölliset luvat ja viranomaiset



LUVAT:

VL= vesilain mukaiset luvat
YSL= ympäristölupa
MAL= maa-aineslupa
KAIVOSL = kaivoslupa
KEMICTL = kemikaaliturvallisuyslupa
MRL ri = rakennuslupa
LSL pl = luonnonsuojelulain mukaiset poikkeamisluvat
YVA = ympäristövaikutusten arviointimenettely

VIRANOMAISET:

AVI = aluehallintovirasto
K-YSV = kunnan ympäristönsuojeluviranom
Tukes = turvallisuus- ja kemikaalivirasto
K-RAVK = kunnan rakennusvalvontavo
ELY = elinkeino-, liikenne- ja ympäristökesk
K-TSVO = kunnan terveydensuojeluvo
K-PELASTUSVO = pelastusviranomaisen
LUOVA = lupa- ja valvontaviranomaisen

keltapohjaiset kuviot = kunnan viranomaisia
punaiset kuviot ja nuolet = uudet viranomaiset ja menettelyt
yhtenäinen nuoli = lupakäsittely ja YVA
katkonainen nuoli = lausuntopyyntö

Sähköinen asiointi

Lupa- ja valvontatoimintaan liittyvää sähköistä asiointia kehitetään parhaillaan työ- ja elinkeinoministeriön Luvat ja valvonta –hankkeessa (1.9.2016 – 31.12.2019). Hankkeessa pyritään asiakaslähtöiseen kehittämiseen sekä asiakkaan tarpeeseen vastaavien lupa- ja val-

vontakokonaisuuksien tunnistamiseen ja siihen kuuluvien palvelu- ja käsittelyprosessien asiakaslähtöiseen yhteensovittamiseen. Tavoitteena on helpottaa ja keventää asiakkaan arkea tunnistamalla ja purkamalla turhia ja päällekkäisiä prosesseja/palveluja sekä samalla myös tehostaa ja yhteensovittaa viranomaistoimintaa ja -prosesseja. Kyse on laajasta ja merkittävästä toiminta- ja ajattelutavan muutoksesta, jossa asiakas ja asiakkaan tarpeet sekä tieto ja sen hyödyntäminen nostetaan keskiöön. Hankkeen lopputuloksena on yhden luukun periaatteella toimiva digitaalinen asiointi ja tukipalvelut (TEM, 2017).

Sähköisen asioinnin on katsottu olevan ennakoedellytys ympäristöllisten lupamenettelyjen ajallisen yhteensovittamisen käytännön toteutumiselle. Yksi yhden luukun hankkeen epävarmuustekijä onkin toimivan sähköisen järjestelmän käyttöönotto sellaisessa aikataulussa, että yhden luukun toiminnot voitaisiin ottaa käyttöön viimeistään samaan aikaan kuin maakuntauudistus toteutetaan. Sähköiseen järjestelmään itseensä liittyy epävarmuustekijöitä, kuten erilaiset tietoturvariskit sekä tietojärjestelmien jatkuva kehittäminen ja siihen liittyvä mahdollinen tietojen uudelleensyöttötarve.

Mikäli kuntien ja valtion luvat halutaan hoitaa yhden luukun kautta, tarvitaan sähköinen järjestelmä, joka on yhteensopiva valtion ja kuntien erilaisten järjestelmien kanssa. Koordinointia valtion ja kunnan välillä ei voida käytännössä toteuttaa, jos kunnallisilla viranomaisilla ei ole samoja oikeuksia ja mahdollisuuksia yhteisen tietojärjestelmän käyttöön kuin valtion viranomaisilla. Aiempien kokemusten perusteella haasteena on luoda sellainen sähköinen alusta, joka toimii kitkatta sekä valtion että kuntien (ja tulevaisuudessa myös maakuntien) toimintaympäristössä. Kuntien hyvin erilaiset ja osittain valtionhallintoa kehittyneemmät järjestelmät voivat luoda paitsi teknisiä haasteita myös taloudellisia ja henkilöresursseihin liittyviä haasteita, jos kunnissa joudutaan uusimaan ja/tai yhteen sovittamaan järjestelmiä valtion järjestelmien kanssa.

Arvioinnin lähtökohtana ovat lupamäärät ja niiden yhdistelmät

Jotta yhteensovitettujen lupamenettelyjen vaikutuksia voidaan arvioida, yhteensovittamisen kohteena olevien lupamenettelyjen määristä on laadittu arvio vuodelle 2020. Tässä on otettu huomioon ympäristönsuojelulakiin tehty ja tekeillä olevat muutokset sekä aluehallinnon vireillä oleva uudistus.

Aluehallintovirastojen ympäristölupapäätösten lukumäärät, lupapäätösten tyypit ja käsittelyajat sekä muut taustatiedot kerättiin SYKEN tietokannoista. Aluehallintovirastojen tekemät vesilain mukaiset päätökset on kerätty niiden verkkosivuilta. Kuntien ympäristölupatiedot on saatu kuntien ympäristölupia käsitelleistä selvityksistä ja niitä varten kerätyistä aineistoista. Tukesin kaivos- ja kemikaalilupien määrät on saatu Tukesin verkkosivuilta. Luonnonsuojelulain poikkeuslupien määrät on saatu ympäristöministeriöstä. Maa-aineslupien määrät perustuvat SYKEN asiantuntija-arvioon. YVA-menettelyjen määrät ovat SYKEN tietokannoista. Näitä tietoja on tarkennettu erillisin selvityksin, työpajoissa ja asiantuntijahaastattelulla.

Aluehallintovirastoissa on tehty vuosittain 2010 – 2015 keskimäärin 731 päätöstä ympäristönsuojelulain nojalla. Kunnissa on tehty vuosittain 2013 – 2015 keskimäärin 770 päätöstä ympäristönsuojelulain nojalla. Vuosina 2013-2015 aluehallintovirastoissa on tehty keskimäärin 484 päätöstä vesilain nojalla

Maa-aineslain nojalla on tehty vuosittain noin 600 päätöstä, joista valtaosa on kuntien päätöksiä. Näistä arviolta 200 – 300 on sellaisia, jotka ovat vaatineet myös ympäristöluvan. Vuosittain käsitelty noin 20–30 sellaista maa-aineshanketta mukaista lupa-asiaa, johon on liittynyt myös ympäristönsuojelulain ja vesilain mukainen lupa.

Luonnonsuojelulain mukainen poikkeuslupa on vuosina 2015 - 2016 liittynyt 12 – 40 kertaa johonkin muuhun lupaan, yleisimmin vesilain mukaiseen lupaan.

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes (2011 saakka Kemikaaliturvallisuusvirasto) on myöntänyt kemikaaliturvallisuuslupia (vuosina 2008–2016) keskimäärin 27 kpl, mutta näistä vain muutama on sellaisia, jotka vaativat myös ympäristölupaa. Sen sijaan rakennuslupa on liittynyt kemikaaliturvallisuuslupan vaatineeseen hankkeeseen vuosittain noin 20 tapauksessa. Kemikaaliturvallisuuslupa voi tosin muuttua aivan loppuvaiheessa pelastusviranomaiselle tehtäväksi ilmoitukseksi, koska kemikaalimäärät selviävät usein aivan suunnittelun loppuvaiheessa. Tämä voi hidastaa menettelyä erityisesti pienille ja keskisuurille yrityksille.

YVA-menettelyä vaatineita kaivoshankkeita on ollut keskimäärin 1 vuodessa. Sellaisia hankkeita, joissa tarvitaan sekä kaivoslupa että ympäristölupa on arviolta 1-3 vuodessa. Tämä arvio sisältää uudet toiminnot ja sellaiset kaivoshankkeet, joissa vaaditaan sekä ympäristölupaa että kaivoslupan muutoksia. Arvioon on päädytty ELY-keskusten kaivos- ja ympäristöasiantuntijoilta ja Tukesin kaivosalan asiantuntijoilta saadun tiedon ja SYKEssä kerättyjen ympäristölupia ja YVA-menettelyjä koskevien tilastojen sekä Tukesin kaivoslupapäätösten tarkastelun pohjalta. Tilastoja on tarkasteltu aikavälillä 2011 - 2016, niistä rajattiin tarkastelun ulkopuolelle vuodet 2013 - 2014, jolloin on tehty tavallista enemmän kaivoslupapäätöksiä johtuen viranomaismuutoksista. Tilastoja on vuoden 2015 osalta tarkasteltu päätöskohtaisesti. Eri lupia on tilastoitu eri tavoin, lisäksi kaivos- ja ympäristön suojelulaissa on erilaiset kynnykset lupaa vaativille muutoksille.

Huomattava osa ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisista päätöksistä koskee muuta kuin uusia tai olennaisesti muuttuvia hankkeita (esim. toiminnan lopettaminen, lupamääräysten tarkistus). Esimerkiksi vuonna 2015 annetuista päätöksistä suurin osa liittyi YSL:n 71 §:n mukaiseen lupamääräysten tarkistamismenettelyyn, joka kumottiin 1.5.2015 lukien. Niitä ei enää jatkossa tule vireille valtiolla tai kunnissa. Myönnetty luvat ovat voimassa kunnes toimintaa ja sen seurauksena lupaa on tarpeen muuttaa.

Tuoreimmat valtion myöntämiä ympäristölupia koskevat tilastot ovat vuodelta 2015. Hankkeet, jotka vaativat sekä ympäristölupaa että vesitalouslupaa, ovat jo yhteiskäsittelyssä. Myös ympäristölupiin liittyvät maa-ainesluvut ovat jo nyt (voimaan 1.7.2016) yhteiskäsittelyssä. LUOVAn perustamisen myötä luonnonsuojelulain mukaiset poikkeamis päätökset tulevat yhteiskäsittelyyn ympäristö- ja vesitalouslupien kanssa.

Ympäristönsuojelulakiin on vireillä muutosesitys, jolla osa nykyisin ympäristöluvanvaraisista toiminnoista siirrettäisiin yleiseen ilmoitusmenettelyyn. Nämä toimet on otettu huomioon arvioitaessa lupamääriä vuodelle 2020. Kaikki nämä yhdessä ovat vähentäneet ja vähentävät edelleen yhteensovitetuun käsittelyyn tulevien hankkeiden määrää.

Arvioinnin lähtökohdaksi on tehty arvio vuoden 2020 lupamäärästä ja eri lupayhdistelmien määristä (kuva 2). Nämä perustuvat viime vuosien lupamääriin ottaen huomioon yllä mainitut muutokset, jotka vaikuttavat yhdenmukaiseen menettelyyn tulevien hankkeiden määriin ja eri lupayhdistelmien määriin.

Lupahakemusten määrään vaikuttaa myös muun muassa yleinen taloudellinen tilanne ja sen myötä yritysten investointihalukkuus. Näitä toimintaympäristössä olevia muita lupamääriin vaikuttavia tekijöitä ja niiden vaikutusta ei ole arvioitu. Taulukossa 1 esitetään arvio ympäristönsuojelulain muutosten vaikutuksesta tuleviin lupamääriin vuositasona vuoden 2015 lupapäätösten perusteella. Lisäksi on otettava huomioon, että rakennuslupan yhteen sovitaminen ympäristölupaan voi olla huomattavasti vähäisempää. Rakennusluvut eivät välttämättä sovellu hyvin yhteensovittavaan menettelyyn uuden toiminnan osalta, koska raken-

nuslupahakemuksen vaatimat tarkat rakennussuunnitelmat laaditaan vasta viimeisimmässä suunnitteluvaiheessa.

Kuva 2. Arvioinnissa tarkasteltavat vuotuiset lupien ja lupayhdistelmien määrät vuoden 2020 tilanteessa

YSL* + MRL (LUOVA) 148 kpl**

Valtion tulevassa lupaviranomaisessa ympäristölupien sekä maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen luvan vaativien hankkeiden yhteismäärän arvio perustuu SYKE:n ympäristölupaseuranta-aineistoon aluehallintovirastojen vuonna 2015 tekemistä ympäristölupapäätöksistä. Vuonna 2015 annettua 853 luvasta arvioon suodatettiin mukaan uutta tai olennaisesti muutettavaa toimintaa koskevat päätökset, sillä oletettavasti näissä tapauksissa on kyse myös maankäyttö- ja rakennuslain mukaista lupaa vaativasta toiminnasta. Tällaisia päätöksiä annettiin 316 kappaletta. Luvusta poistettiin päätökset, jotka koskivat luvanvaraisuudesta poistuvia toimintoja sekä sellaisia toimintoja, joissa ei asiantuntija-arvion perusteella tarvita maankäyttö- ja rakennuslain mukaista lupaa eli lähinnä rakennuslupaa. Esimerkiksi eläinsuojista pääosaa ollaan siirtämässä uuteen yleiseen ilmoitusmenettelyyn. Esimerkiksi maa-ainesten ottoon ja jätteiden käsittelytoimintaan arvioitiin kuuluvan hankkeita, joissa ei tarvita maankäyttö- ja rakennuslain mukaista lupaa.

YSL + MRL (kunta) 42 kpl

Arvio kunnissa käsiteltävien ympäristölupien sekä maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten lupien yhteismäärästä perustuu vastaavaan tarkasteluun kuin edellä esitetty arvio LUOVAn tulevasta sekä ympäristölupaa että maankäyttö- ja rakennuslain mukaista lupaa vaativista hankkeista. Arvio perustuu kunnissa vuonna 2015 tehtyjen ympäristölupapäätösten tapauskohtaiseen tarkasteluun SYKE:n kuntien ympäristölupia koskevan selvityksen aineiston perusteella. Näistä päätöksistä on poimittu uudet ja olennaisesti muutettavat hankkeet, joista on vähennetty luvanvaraisuudesta poistuvat toiminnot sekä toiminnot, jotka eivät asiantuntija-arvion perusteella vaadi maankäyttö- ja rakennuslain mukaista lupaa. Kuntien toimivaltaan kuuluvista ympäristölupaa vaativista hankkeista on siirtymässä huomattava määrä toimintoja ilmoitus- ja rekisteröintimenettelyihin. Muun muassa eläinsuojat ja betoniasemat sekä betonituotteiden valmistus ovat siirtymässä pois luvanvaraisuudesta.

YSL + kaivoslupa (LUOVA) 1–3 kpl

Arvio sisältää uudet toiminnot ja sellaiset kaivoshankkeet, joissa vaaditaan sekä ympäristölupaa että kaivoslupaa muutoksia. Arvioon on päädytty ELY-keskusten kaivos- ja ympäristöasiantuntijoilta ja Tukesin kaivosalan asiantuntijoilta saadun tiedon ja SYKE:ssä kerättyjen ympäristölupien ja YVA-menettelyjä koskevien tilastojen sekä Tukesin kaivoslupapäätösten tarkastelun pohjalta. Tilastoja on tarkasteltu aikavälillä 2011–2016, joista päädyttiin rajaamaan tarkastelun ulkopuolelle vuodet 2013–2014, jolloin on tehty tavallista enemmän kaivoslupapäätöksiä viranomaismuutoksista johtuen. Tilastoja on vuoden 2015 osalta tarkasteltu päätöskohtaisesti.

YSL + kemikaaliturvallisuuslupa + MRL (LUOVA) 3 kpl

Arvio sisältää uudet toiminnot ja sellaiset hankkeet, joissa vaaditaan sekä ympäristölupaa että kemikaaliturvallisuuslupaa muutoksia. Arvioon on päädytty tarkastelemalla TUKESin internetsivuilla julkaita kemikaaliturvallisuuslupia välillä 2008–2016 ja SYKE:n ympäristölupatilastoja sekä puhelinhaastattelussa, työpajoissa ja sähköisissä kyselyissä kemikaaliturvallisuusalan asiantuntijoilta saadun tiedon perusteella. Kemikaaliturvallisuuslain mukaisia päätöksiä tehdään vuosittain keskimäärin 27 kappaletta, mutta näistä vain harvat ovat sellaisia, joissa vaaditaan myös ympäristönsuojelulain mukainen lupa. Arviossa on oletettu, että uusi tai olennaisesti muutettava toiminta vaatii maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen luvan.

Kemikaaliturvallisuuslupa + MRL (Tukes) 20–25 kpl

Kemikaaliturvallisuuslupien ja maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen luvan tarvitsevien hankkeiden yhteismäärän arvio perustuu Tukesin internetsivuilla julkaistujen vuoden 2015 kemikaaliturvallisuuslupapäätösten päätöskohtaiseen tarkasteluun. Vuonna 2015 annettiin 38 päätöstä, joista asiantuntija-arvion perusteella 25 päätöstä oli sellaisia, joissa on tarvittu maankäyttö- ja rakennuslain mukainen lupa. Vuosittain noin kaksi kolmasosaa kemikaaliturvallisuuslain mukaisista päätöksistä eli noin 20–25 hanketta tarvitsee myös maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen luvan.

* ympäristölupa
** rakennuslupa

Yhdistelmää ympäristölupa+vesilupa ei tarkastella, koska ne ovat jo yhteismenettelyssä. Yhdistelmää ympäristölupa+vesilupa+luonnonsuojelulain poikkeamislupa ei tarkastella, koska luonnonsuojelulain mukaiset poikkeamisluvat luvat tulevat yhteismenettelyyn samaan aikaan kun yhden luukun yhteiskäsittely tulee voimaan.

Taulukko 1. Arvio ympäristösuojelulain muutosten vaikutuksesta tuleviin lupamääriin vuositasona vuoden 2015 lupapäätösten perusteella¹

YSL:n toimiala	Kunnat 2015 ²	Lupa-menettelystä poistuvat ³	Kunnat 2020	AVI:t 2015 ⁴	Lupamääräysten tarkistaminen, poistuvat	Muut lupamenettelystä poistuvat	LUOVA 2020 ⁴
1 Metsäteollisuus	-	-	-	23	7	-	16
2 Metalliteollisuus	7	-	7	30	16	-	14
3 Energian tuotanto	9	-	9	138	100 ⁵	-	38
4 Kemiateollisuus	2	2	-	21	4	-	17
5 Polttoaineet ja kemikaalit	17	17	-	17	2	6	9
6 VOC-toiminnot	7	7	-	9	2	-	7
7 Maaperän aineiden otto	223	-	223	149	36	-	113
8 Mineraali-tuotteet	35	34	1	4	1	-	3
9 Nahka- tai tekstiiliteollisuus	8	4	4	1	-	-	1
10 Elintarvikkeet ja rehut	14	6	8	16	5	-	11
11 Eläinsuojat ja kalankasvatus	210	150	60	191	47	74	70
12 Liikenne	26	3	23	24	7	-	17
13 Jätteiden käsittely	180	-	180	217	61	-	156
14 Muu toiminta	38	9	29	13	-	-	13
Naapurushaitta (YSL 27.2:3 §)	21	-	21	-	-	-	-
Määrittelemätön	1	-	1	-	-	-	-
YHTEENSÄ	798	232	566	853	288	80	485

¹ Luvuissa ei ole huomioitu toiminnan sijoittumista pohjavesialueelle tai YSL 27.2 §:n mukaisia tilanteita, joiden perusteella toiminta säilyy luvanvaraisena.

² Attila ym. 2017. Kuntien valvomat ympäristöluvanvaraiset ja rekisteröidyt toiminnot. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 10/2017

³ Ei tietoa lupamääräysten tarkistamispäätösten lukumääristä

⁴ Luvuissa ei ole huomioitu YSL 80 §:n mukaista direktiivilaitosten luvan tarkistamista eri toimialoille annettavien BAT-päätelmien seurauksena

⁵ Sisältää 84 päätöstä YSL 233 §:n ja 234 §:n mukaisten velvoitteiden vahvistamiseksi suurille polttolaitoksille ja jätteenpolttolaitoksille

2.1.4 Arvioinnin aineistot ja menetelmät

Arvioinnin lähtökohtana ovat olleet säädösehdotusten vaikutusarvioinnista annetut ohjeet (ns. HELO-ohje 2004 ja Sädösehdotusten vaikutusten arviointi-ohje 2007) sekä arviointineuvoston antamat lausunnot luonnoksista hallituksen esityksiksi. Näiden ohella on hyödynnetty arviointikirjallisuutta.

Arvioinnissa on hyödynnetty paitsi olemassa olevia Suomen ympäristökeskuksen aineistoja lupapäätöksistä, myös koottu nimenomaan tätä arviointihanketta varten uusia aineistoja eri menetelmiä käyttäen. Nämä on kootusti kuvattu liitteessä 1.

Arvioinnin tuloksia on esitelty sekä arviointihankkeen että lainsäädäntöhankkeen ohjausryhmille, joilta on saatu arvokasta ja kriittistäkin palautetta käytettyihin aineistoihin, ja samalla ne ovat täsmentäneet arvioinnin kohdetta.

Järjestelmällisen tarkastelun varmistamiseksi työssä on käytetty apuvälineenä erilaisia vaikutusten arvioinnin tarkistuslistoja ja taulukoita sekä pohdittu hankkeen toteutumisen ehtoja ja sitä, ovatko hankkeen tavoitteet mielekkäästi muotoiltu ja ovatko tavoitteet keskenään johdonmukaisia.

Erityisen haasteen arvioinnille tuovat tuleva, hankkeesta riippumaton viranomaiskentän muutos (maakuntauudistus) sekä hankkeen välttämättömänä edellytyksenä oleva, vasta kehittelyvaiheessa oleva lupien sähköisen käsittely-ympäristön luominen. Ympäristönsuojelulakiin on vireillä muutoshanke, jossa osa nykyisin ympäristölupaa vaativista toiminnoista siirrettäisiin lupamenettelystä ilmoitusmenettelyyn. Tämä ja jo toteutettu lupamääräysten tarkistamista koskevan veloitteen poisto vähentävät lupien kokonaismäärää, ja siten ajallisen yhteensovittamisen merkitystä.

Vaikutusten arvioinnin rajaukset on tehty pääosin jo tehtävänannon yhteydessä sekä hankkeen alkuvaiheessa yhteistyössä ohjausryhmän kanssa. Pyrkimyksenä on erottaa yhden luukun periaatteen vaikutukset toisaalta sote- ja maakuntauudistuksen vaikutuksista ja toisaalta ”sähköisen luukun” tuomista sujuvoitusvaikutuksista, vaikka nämä kaikki kietoutuvatkin tiiviisti toisiinsa.

Keskeiset aineistot

Arvioinnin keskeiset aineistot sekä niiden kokoamisen menetelmät esitetään taulukossa 2.

Taulukko 2. Arvioinnin keskeiset aineistot

Aineiston kokoamisen menetelmä	Aineisto
Tilastoaineiston kokoaminen	Aluehallintovirastojen ympäristölupapäätösten lukumäärät, lupapäätösten tyypit ja käsittelyajat; muut taustatiedot (SYKEN tietokannat) Kuntien ympäristölupatiedot (kuntien ympäristölupia käsitelleet selvitykset ja niitä varten kerätty aineistot) Tukesin kaivos- ja kemikaaliturvallisuuslupien määrät Luonnonsuojelulain poikkeuslupien määrät (ympäristöministeriö) Maa-aineslupien määrät (SYKEN asiantuntija-arvio)
YVA-aineistot	Taustaselvitys YVAL:n oikeudellista taustasta. YVA-menettelyjen määrät (SYKEN tietokannat) Työpajat
Työpajojen ja tapaamisten osallistuva havainnointi	Työpaja viranomaisille, Kuntaliitolle ja YM:n edustajille (22 osallistujaa, 23.8.2017) Työpaja kansalaisjärjestöille (9 osallistujaa edustajia/edustajia Suomen luonnonsuojeluliitosta, Maanomistajain liitosta, Kuntaliitosta, Suomen omakotiliitosta, Saamelaiskäräjäistä ja ympäristöministeriöstä, 28.8.2017) ⁶ Työpaja konsulteille, elinkeinonharjoittajille ja heidän edunvalvojilleen (30 osallistujaa, 1.9.2017)
Kyselyt	Kysely viranomaisille (elo-syyskuun vaihe, jakelu viranomaistyöpajan osallistujille) Kysely toiminnanharjoittajille (syyskuun alku, jakelu toiminnanharjoittajatyöpajan osallistujille)
Välitulosten tarkastelu	Arvioinnin alustavien tulosten esittely lainsäädäntöhankkeen (6.9.2017) ja arviointihankkeen ohjausryhmässä (26.4., 23.5., 29.6., 19.9., 3.10. ja 24.10.2017)

Eri arviointitehtävissä käytetyt menetelmät

Koottujen aineistojen analyysi on pääosin ollut laadullista, mutta erityisesti taloudellisten vaikutusten arvioinnissa on kustannus-hyötyanalyysiä hyödyntämällä tuotettu myös määrällisiä arvioita lainsäädäntöhankkeen oletetuista vaikutuksista. Edelleen erityisesti vaikutusten merkittävyyden arvioimiseksi määrälliset arviot monilupaisten hankkeiden määristä ovat olleet tärkeitä. Näiden perusteella on arvioitu myös viranomaisten hallinnollisten kustannusten muutosta (ks. edellä).

Työpajakeskustelut nauhoitettiin ja niistä tehtiin tarkat muistiinpanot. Keskustelujen ja aikaisemman materiaalin perusteella analysoitiin, millaisia muutoksia uusi lainsäädäntö tuo, kehen vaikutukset kohdistuvat ja millaisia vaikutukset mahdollisesti ovat.

⁶ Työpajassa keskusteltiin muun muassa seuraavista teemoista:

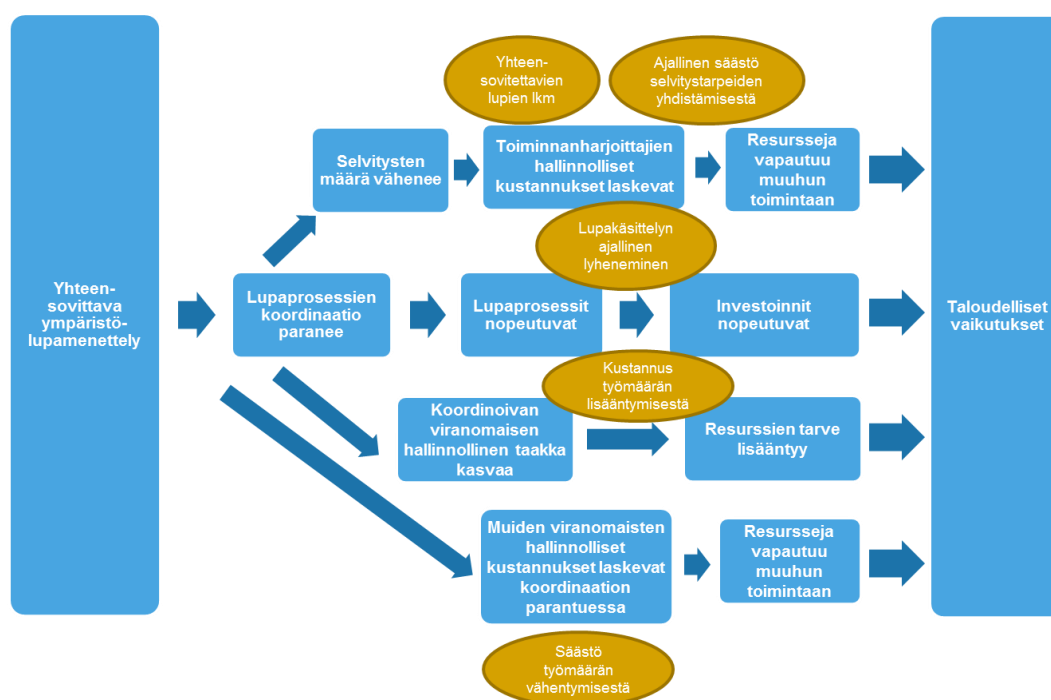
- Miten ehdotetut muutokset vaikuttavat asianosaisten ja muun yleisön mahdollisuuksiin saada tietoa lupahakemuksista, esittää lupahakemuksista mielipiteitä ja muistutuksia sekä tehdä valituksia, kun eri lupamenettelyjen muutoksenhaku on vireillä yhtä aikaa?
- Miten viranomaismäisen muutokset vaikuttavat asianosaisten ja kansalaisyhteiskunnan osallistumiseen ympäristöllisissä lupamenettelyissä?
- Miten YVA-selostuksen ja lupahakemusten kuulemisten integrointi vaikuttaa asianosaisten ja yleisön tehokkaisuuteen osallistumismahdollisuuksiin ja resurssien käyttöön sekä ympäristönsuojelun tasoon ja YVA:n vaihtoehtotarkastelun toteutumiseen / vaihtoehdon valintaan?
- Miten osallistujat näkevät kansalaisten näkemysten välittymisen päätöksentekoon yleisti?
- Mitä näkemyksiä osallistujilla on sähköisten asiointi- ja tiedonhallintajärjestelmien kehittämiseen?

Vaikutusten tunnistaminen

Tässä arvioinnissa vaikutusten tunnistamisen keskeisin lähtökohta on ollut säädöshankkeen lainsäädännöllisiä linjauksista tehty väliraportti Yhden luukun periaate ympäristöllisessä lupamenettelyssä (2017). Tämän ohella vaikutuksien tunnistamisen kannalta keskeisiä ovat olleet arvioinnin aikana lainsäädäntöhankkeen ohjausryhmässä, arviointihankkeen ohjausryhmässä, arviointihankkeen työryhmässä ja arviointihankkeen työpajoissa käydyt keskustelut sekä aiheesta julkaistut ohjeistukset, selvitykset ja tutkimukset (Belinskij ym. 2016; OM 2004, 2007; STM 2016; YM 2013).

Oletettujen vaikutusten toteutumisen arvioinnissa kriittisten tekijöiden arvioinnin tueksi on hahmoteltu vaikutusketjuja ja niiden perusteella haettu keskeisiä arvioitavia seikkoja. Esimerkkinä *mahdollisista* vaikutusketjuista on kuvassa 3 taloudellisten vaikutusten arvioinnin tueksi muotoiltu vaikutusketju. On huomattava, että tämä ei ole arvioinnin tulos, vaan sen apuväline.

Kuva 3. Mahdollisia vaikutusketjuja lainsäädäntöhankkeen keskeisistä taloudellisista vaikutuksista arvioinnin kohdentamiseksi



Arvioinnissa on pyritty tuomaan esiin kaikki merkittävät välittömät että välilliset vaikutukset riippumatta siitä, ovatko ne tavoiteltuja vai haitallisia.

Tämän raportin ajallisesti yhteensovittavan lupamenettelyn taloudellisten vaikutusten arviointi perustuu yhteiskunnallisen kustannus-hyötyanalyysin periaatteisiin. Analyysi nojaa lähtötietoihin, jotka puolestaan perustuvat olemassa olevaan tilastotietoon ja kirjallisuuteen. Lisäksi tietoja on täydennetty asiantuntija-arvioilla sekä tätä raporttia varten toteutettujen viranomais- ja yritystyöpajojen sekä niitä seuranneiden sähköisten kyselyiden perusteella. Taloudelliset vaikutukset arvioidaan euromääräisesti eri vaikuttamismekanismien kautta

sekä yrityksille että julkiselle taloudelle ja laadullisesti koko kansantaloudelle (Taulukko 3). Tarkastelussa on kuitenkin huomioitava, ettei sähköisen järjestelmän, LUOVAn perustamisen ja yhteensovittavan menettelyn vaikutuksia ole mahdollista arvioida täysin erillään, ja täten arviointiin sisältyy niiden kaikkien vaikutuksia.

Taulukko 3. Tarkastellut vaikutukset ja niiden kohdentuminen yrityksille, julkiselle taloudelle ja kansantaloudelle

	Yritykset	Julkinen talous	Kansantalous
Hallinnolliset kustannukset	Vaikutus 1 Lupamenettelyn vaikutukset yritysten työaikaan ja konsulttipalveluihin ja sitä kautta yritysten hallinnollisiin kustannuksiin	Vaikutus 3 Lupamenettelyn vaikutukset viranomaistyöaikaan ja sitä kautta julkisen talouden hallinnollisiin kustannuksiin	-
Investointinopeus	Vaikutus 2 Lupamenettelyn käsittelyajan muutoksen vaikutus yritysten investointinopeuteen ja sitä kautta yrityksen taloudellisiin hyötyihin	-	-
Vaikutukset nykytilaan (2020) verrattuna	Arvioidaan määrällisesti	Arvioidaan määrällisesti	Arvioidaan laadullisesti

Taloudellisia vaikutuksia tarkastellaan 10 vuoden aikajänteellä. Tällainen aikajännetarkastelu on välttämätön, koska raportissa tarkastellaan myös käsittelyaikojen muutoksen vaikutusta investointeihin ja sitä kautta yritysten tuottoihin, minkä vaikutukset näkyvät viiveellä. Aikajännetarkastelu edellyttää, että tulevat rahavirrat eli kustannukset ja hyödyt diskontataan eli muutetaan nykyarvoon vertailukelpoisuuden vuoksi.

Taulukkoon 4 on koostettu analyysissä käytettyjen lähtötietojen arvot kullekin tarkastellulle lupayhdistelmälle. Lähtötietojen arvioinnissa käytetyt lähteet on koottu liitteisiin (Liite 1) ja niiden taustoja avataan myös luvuissa 3.1.1 ja 3.1.2.

Taulukko 4. Analyysissä käytetyt lähtötiedot eri lupayhdistelmille

	YSL* + MRL** (LUOVA)	YSL* + MRL** (kunta)	YSL* + Kaivoslupa	YSL* + Kemikaaliturvallisuuslupa	Kemikaaliturvallisuuslupa + MRL**
Lupatapausten lukumäärä (kpl)	148	42	2	3	23
Yrityksen lupakustannus nykymenettelyssä (€/lupayhdistelmä)	16979	10125	20079	19783	7015
Viranomaisen lupakustannus nykymenettelyssä (€/lupayhdistelmä)	12274	4102	24564	6710	3187
Vireillä olevien investointien arvo (M€)	409	80	1107	67	168
Käsittelyajan kesto nykymenettelyssä (kk)	11,6	4,2	17,3	16,1	8,0
Yrityksen lupakustannuksen muutos uudessa menettelyssä (%)	-14	-14	-14	-14	-14
Viranomaisen lupakustannuksen muutos uudessa menettelyssä (%)	12	12	12	12	12
Käsittelyajan muutos uudessa menettelyssä (%)	-20	-20	-20	-20	-20
Investointien tuotto (%)	10	10	10	10	10
Diskonttokorko (%)	5	5	5	5	5

* ympäristölupa

** rakennuslupa

2.2 YVA-menettelyn ja lupamenettelyjen yhdentäminen

2.2.1 Arvioinnin vaihtoehdot

YVA:n ja lupamenettelyjen yhteensovittamisen osalta vaikutusten arvioinnissa on mukana neljä vaihtoehtoa: nollavaihtoehto (nykytila) ja kolme vaihtoehtoa (1A, 1B ja 1C), joissa arviointiselostus- ja lupahakemusvaiheiden kuulemiset yhdistettäisiin erilaajuisesti. Vaihtoehdoissa 1C kevennettäisiin myös YVA-menettelyn arviointiohjelma-vaihetta ja yleisön osallistumisoikeuksia selostusvaiheessa. Vaihtoehto 1A on Yhden luukun lainsäädäntöhankkeen väliraportissa esitetty vaihtoehto pienin, ympäristöministeriön tekemin muutoksin. Vaihtoehto 1B on vaikutusten arviointi -hankkeessa kehitetty vaihtoehto. Elinkeinoelämän keskusliitto on puolestaan esittänyt lähtökohdat vaihtoehdolle 1C.

0-vaihtoehto

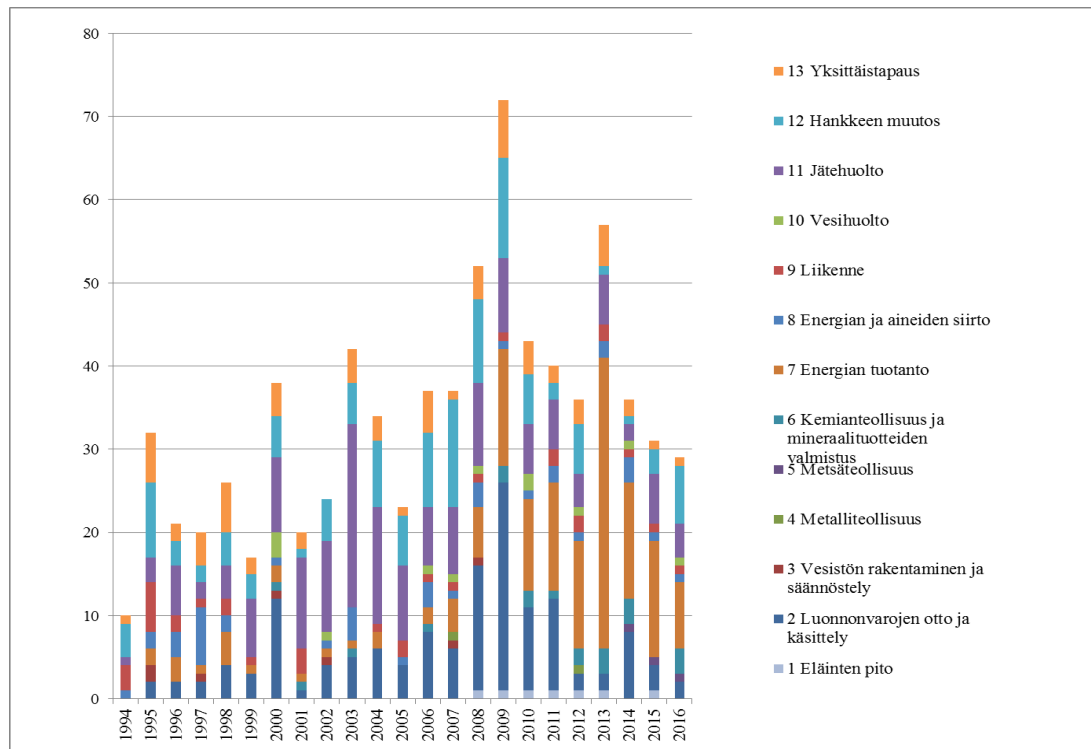
Nollavaihtoehdossa menettelyjen yhteensovittaminen toteutuisi 16.5.2017 voimaan tullessa YVAL:ssa (252/2017) säädetyllä tavalla. Vaihtoehdossa lainsäädäntö ohjaa käyttämään YVA-menettelyä hankesuunnittelun varhaisen vaiheen apuvälineenä. Lainsäädäntö perustuu tarkentuvan suunnittelun ja vaikutusten arvioinnin periaatteeseen. Mallin mukainen lainsäädäntö edellyttää ottamaan huomioon muissa laeissa edellytetyt selvitykset, mutta se ohjaa tekemään ympäristövaikutusten arvioinnin ajallisesti (lupahakemus selostusvaiheen jälkeen), menettelyllisesti (eriytetyt kuulemismenettelyt), tarkkuustasoltaan (hankesuunnitelman ja vaikutusten arvioinnin yksityiskohtaisuus) ja organisatorisesti (erillinen yhteysviranomaisen) eriytettynä lupamenettelyistä.

YVAL antaa mahdollisuuden YVA-menettelyn ja hankekaavoituksen yhdistämiselle. Jos hanke edellyttää YVA-menettelyn lisäksi hanketta varten laadittavaa kaavaa, voidaan menettelyjen kuulemiset yhdistää tai YVA tehdä kaavoituksen yhteydessä. Menettelystä ei ole vielä kokemuksia ja se voisi soveltua esimerkiksi tuulivoimaa koskevan YVA-menettelyn ja hankekaavan integrointiin.

Uuden YVAL:n myötä YVA-yhteysviranomaisen lausunto YVA-selostuksesta korvautui YVA-yhteysviranomaisen perustellulla päätelmällä, joka sisältää johtopäätöksen hankkeen merkittävistä ympäristövaikutuksista. Perusteltu päätelmä tulee liittää osaksi myöhemmin jätettävää lupahakemusta sekä viranomaisen tekemää lupapäätöstä. Tämä vahvistaa YVA-menettelyn tulosten huomioon ottamista lupapäätöksenteossa. Lupaviranomaisen tulee edelleen osoittaa, miten YVAn tulokset on otettu luvassa huomioon ja kuvata, miten merkittäviä haitallisia vaikutuksia ehkäistään tai lievennetään. YVA-hankkeissa perusteltu päätelmä kertoo jo pitkälti sen, minkälaisena hanketta on mahdollista viedä eteenpäin.

Kaikkiaan YVA-menettelyjä on tullut vireille keskimäärin 35 kpl vuodessa vaihteluvalin ollessa 20-72 kpl (ilman vuoden 1994 määrää, koska YVAL tuli voimaan 1.9.1994) (kuva 4).

Kuva 4: Vuosina 1994-2016 vireille tulleet YVA-menettelyt



Vaihtoehto 1A

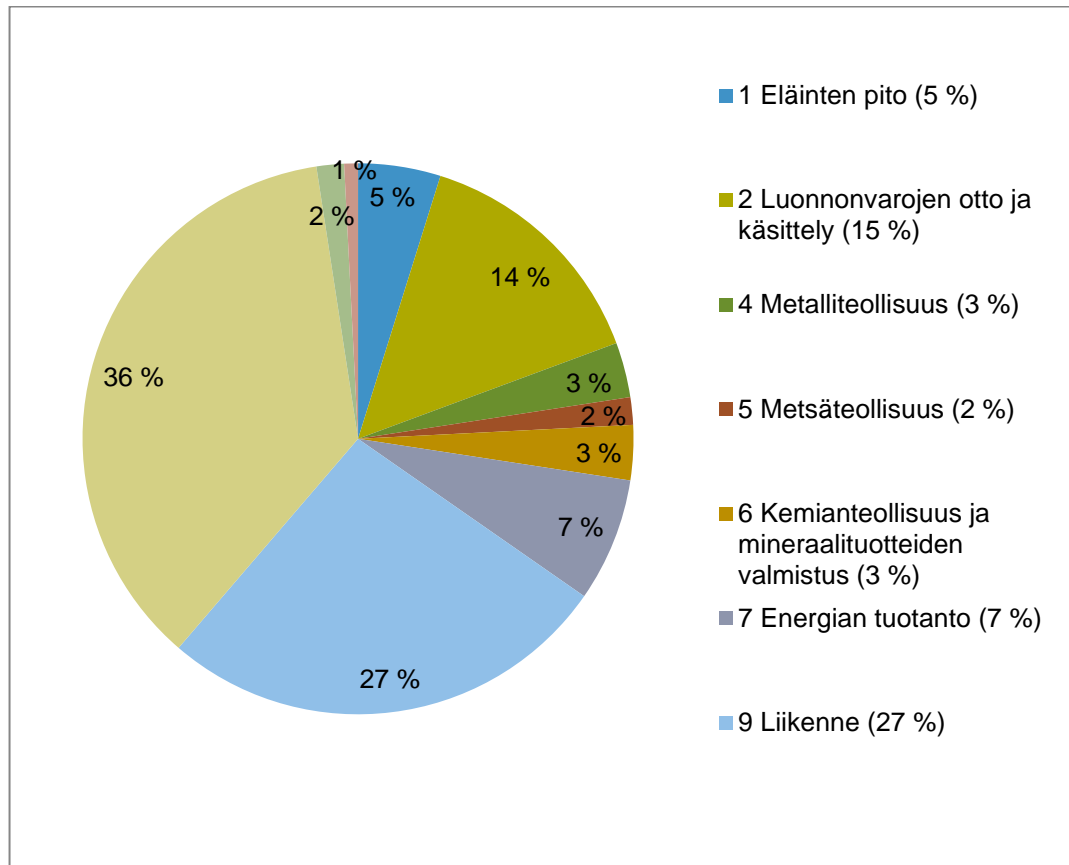
Vaihtoehdossa YVA- ja lupamenettelyjen yhdentäminen toteutuisi siten, että laissa säädetäisiin mahdollisuudesta kuuluttaa tietyissä tilanteissa arviointiselostuksesta ja lupahakemuksesta samalla kuulutuksella. Muodollisesti YVA-yhteysviranomaisen vastaisi arviointiselostuksen kuulemisesta ja lupaviranomainen lupahakemuksen kuulemisesta. Kyse olisi siten menettelyjen kuulemisvaiheiden osittaisesta integroimisesta YVA-menettelyn edettyä arviointiselostusvaiheeseen ja hanketta koskevan lupahakemuksen tultua samanaikaisesti vireille. Sääntelyn soveltamisalan piiriin kuuluisivat YSL:n mukaiset, tulevan LUOVAn luvittamat teollisuuslaitosten muutos- ja laajennushankkeet, joilla ei ole vaihtoehtoa. Vaihtoehdossa 1A säädettäisiin myös mahdollisuudesta järjestää arviointiselostuksen täydennyksestä kuuleminen (perustellun päätelmän ajantasaistamistilanteissa) aina samassa yhteydessä lupahakemuksesta kuulemisen kanssa (YVAL 27 §:n täsmennys). Vaihtoehto sisältää kuulemisajan osalta kaksi alavaihtoehtoa (45/60 päivää tai vaihtoehtoisesti limittäinen kuulemisaika).

YVA-menettelyn soveltamiskäytännön perusteella vaihtoehdossa 1A yhdistämissääntelyn (YVAn ja lupamenettelyjen kuulemisten osittainen integrointi) piiriin kuuluisi 3,8 hanketta vuodessa (11 % YVA-hankkeista). Taulukossa 5 on esitetty laajennus- ja muutoshankkeiden YVA-menettelyjen kokonaismäärät vuosina 1994-2016.

Taulukko 5. Tietoja YVA-muutoshankkeiden määristä vuosilta 1994-2016. Keskimäärin muutoshankkeita on vuodessa 5,6 kpl (16% kaikista YVA-hankkeista). Vuosittainen vaihteluväli on 1-11 kpl.

Vuosi	Laajennus ja muutoshankkeiden määrä	Kaikki YVA-hankkeet	Laajennus ja muutoshankkeiden %-osuus kaikista YVA-hankkeista
1994	4	10	40,0%
1995	9	32	28,1%
1996	3	21	14,3%
1997	2	20	10,0%
1998	4	26	15,4%
1999	3	17	17,6%
2000	6	38	15,8%
2001	1	20	5,0%
2002	5	24	20,8%
2003	5	42	11,9%
2004	4	34	11,8%
2005	9	23	39,1%
2006	10	37	27,0%
2007	11	37	29,7%
2008	10	52	19,2%
2009	11	72	15,3%
2010	6	43	14,0%
2011	3	40	7,5%
2012	6	36	16,7%
2013	1	57	1,8%
2014	1	36	2,8%
2015	3	31	9,7%
2016	7	29	24,1%
Yhteensä	124kpl	781 kpl	~ 16 %

Kuva 5. Vuosina 1994-2016 käynnistyneiden laajennus- ja muutoshankkeiden YVA-menettelyt (yhteensä 124 kpl) hanketyypeittäin. Muutoshankkeita on tullut tavanomaista enemmän vireille vuosina 2005-2009. Yhtä selittävää tekijää tälle ei ole, mutta tällöin on tullut vireille monia jätehuoltoon ja liikenteeseen liittyneitä laajennus- ja muutoshankkeiden YVA-menettelyitä.



Vaihtoehto 1B

Vaihtoehto 1B vastaa vaihtoehtoa 1A, mutta arviointiselostusvaiheessa kuulemiset yhteen sovittavan sääntelyn soveltamisala on selvästi laajempi. Yhdentävän sääntelyn piiriin kuuluvat kaikki LUOVAn lupamenettelyjen piiriin kuuluvat hankkeet.

YVA-hankkeita on ollut vuoden 2016 loppuun mennessä yhteensä 781 kpl. Näistä 480 kpl (61,5 %) on ollut sellaisia, jotka kuuluvat LUOVAn luvitettaviin. Tämä tarkoittaa keskimäärin 21,3 hanketta vuodessa. Tyypillisiä hanketyyppejä, jotka eivät kuulu LUOVAn luvitettaviin ovat erilaiset pitkittäishankkeet (voimajohdot, tiet, rautatiet, maanpäälliset kaasuputket), tosin näihin voi liittyä vesilain lupaa vaativia vesistöjen alituksia tai vesistöön rakentamista. Myöskään tuulivoimahankkeet maa-alueilla eivät vaadi LUOVAn lupaa ja suurin osa ki- viaineshankkeista kuuluu kuntien luvitettaviin, mikäli niihin ei liity pohjavesiasioita. LUOVAn luvitettavia ovat tyypillisimmin erilaiset jätehuoltohankkeet, voimalaitokset, turpeennosto, kaivokset ja teollisuuslaitokset.

Vaihtoehtossa kuulemisten yhteensovittaminen toteutuu pääasiallisesti ympäristölupa- tai vesilupamenettelyssä (VL:n tai MAL:n mukainen lupa mahdollisesti yhdistetty ympäristölu- pamenettelyyn). Valtaosa YVA-velvollisista hankkeista kuuluu siten YVA- ja lupamenettely-

jen osittaisen integroinnin mahdollistavan sääntelyn piiriin. Vaihtoehdossa 1B lupaviranomainen vastaa kuulemisten järjestämisestä yhteistyössä YVA-viranomaisen kanssa.

Vaihtoehto 1C

Vaihtoehdossa 1C YVAn ja lupamenettelyjen yhdentäminen toteutuisi järjestämällä arviointiselostuksesta tiedottaminen ja kuuleminen lupahakemuksesta tiedottamisen ja kuulemisen yhteydessä. Yhdistetystä kuulemisesta vastasi LUOVAssa lupaviranomainen. Vaihtoehdossa kuulemisten yhdistäminen olisi mahdollista kaikissa hanketyypeissä, mutta sen edellytyksenä olisi hankkeen vaihtoehdottomuus. Vaihtoehdottomuutta arvioitaisiin tapauskohtaisesti. Kuulemisten yhteensovittamisesta sovittaisiin ennakoneuvottelussa.

Vaihtoehdossa 1C kiireellisiin hankkeisiin ei sovellettaisi arviointiohjelmavaihetta. Tällöin lupa-asiassa käsiteltäisiin esikysymyksenä arviointiselostusluonnos ja sen mahdolliset täydennystarpeet ennen kuulemisvaihetta. Muissa kuin kiireellisissä hankkeissa luovuttaisiin yleisön kuulemisesta arviointiohjelmavaiheessa (pelkkä tiedottaminen). Arviointiselostuksesta tiedotettaisiin yleisöä ja lupahakemuksen yhteydessä kuultaisiin yleisöä, jota asia koskee.

Vaihtoehdossa kuulemiset yhdistävän sääntelyn soveltamisala olisi siinä mielessä laaja, ettei integrointi rajoittuisi LUOVAn lupiin. Kyse voisi olla myös esimerkiksi kaivosluvasta, jota haetaan tyypillisesti ennen ympäristölupaa. Toisaalta vaihtoehdottomuusedellytys rajoittaisi kuulemisten integrointia. Vaihtoehdon 1C mukaisen integrointisääntelyn käyttöala olisi laajempi kuin vaihtoehdossa 1A, mutta suppeampi kuin vaihtoehdossa 1B. Tarkempi soveltamistilanteiden määrän arvioiminen edellyttäisi kriteeristön määrittämistä vaihtoehtoehtottomuusedellytykselle ja kiireellisyydelle.

2.2.2 Arvioinnin aineistot ja menetelmät

YVAn ja lupamenettelyjen yhdentämisen osalta aineisto koostuu pääosin oikeuslähteistä (erit. kansallinen YVA-lainsäädäntö ja YVA-direktiivi), tilastoista sekä monitieteisestä tutkimuksista ja selvityksistä. Kooste aikaisemmista tutkimuksista ja selvityksistä on esitetty taustaselvityksen (liite 2) luvussa 4. Lisäksi aineisto koostuu Yhden luukun arviointihankkeen -työpajoihin (elo-syyskuu 2017) liitetyn kyselyn tuloksista.

Menetelmällisesti selvityksessä on hyödynnetty lainoppia, vaikutusmekanismien analyysiä sekä YVA-menettelyn soveltamiskäytännön määrällistä arviointia tilastojen avulla. Oikeudellisen analyysin (liite 2) avulla on tuotettu tietoa siitä, minkälaisen YVAn ja luvituksen yhdentämisen mallit mahdollistavat, mitä oikeudellisia rajoitteita malleihin tältä osin liittyy ja miten vaihtoehdot vastaisivat Yhden luukun -hankkeen päätarkoitukseen. Se tuottaa tietoa myös vaihtoehtojen vaikutuksista viranomaisiin, ympäristönsuojelun toteutumisedellytyksiin ja eri tahojen osallistumisoikeuksiin. Vaihtoehtojen oikeudellisista erityispiirteistä ja oikeusvaikutuksista on pääteltävissä erityisesti se, miten lainsäädäntö tulisi ohjaamaan ympäristövaikutusten arvioinnin tekemistä ja sen integroimista lupamenettelyihin. Tilastollisen tarkastelun avulla on puolestaan tunnistettu eri vaihtoehtojen mukaisen sääntelyn käyttöala aikaisemman kokemuksen perusteella. Vaikutusmekanismien analyysissä, vaikutusten tunnistamisessa ja vaihtoehtojen kehittämis ehdotuksissa on hyödynnetty työpajoissa esitettyjä argumentteja.

3. LUPAMENETTELYIDEN YHTEENSOVITTAMISEN ENNAKOITAVAT VAIKUTUKSET

Ympäristöllisten menettelyjen yhden luukun lainsäädäntöhankkeen arvioinnissa on paljon epävarmuustekijöitä. Lupahakemusten määrään vaikuttaa myös muun muassa yleinen taloudellinen tilanne ja sen myötä yritysten investointihalukkuus. Näitä toimintaympäristössä olevia muita lupamääriin vaikuttavia tekijöitä ja niiden vaikutusta ei ole arvioitu. Taulukossa 1 esitetään arvio ympäristönsuojelulain muutosten vaikutuksesta tuleviin lupamääriin vuositasolla vuoden 2015 lupapäätösten perusteella. On myös otettava huomioon, että rakennuslupan yhteen sovittaminen ympäristölupa- ja rakennuslupa-voimaksi voi olla huomattavasti vähäisempää. Rakennusluvut eivät välttämättä sovellu hyvin yhteensovittavaan menettelyyn uuden toiminnan osalta. Koska rakennuslupahakemuksen vaatimat tarkat rakennussuunnitelmat laaditaan vasta viimeisimmässä suunnitteluvaiheessa.

Arvioinnin eri vaikutuslukuja on syytä tarkastella yhdessä oikean kokonaiskuvan saamiseksi.

3.1 Taloudelliset vaikutukset

Yhteensovittavan lupamenettelyn taloudellisten hyötyjen nettonykyarvon arvioidaan olevan käytetyillä lähtötiedoilla 10 vuoden tarkastelujaksolla (vuosina 2020–2029) yhteensä 201 miljoonaa euroa, jakautuen yritysten hallinnollisten kustannusten vähentymisestä koituviin hyötyihin (3,6 miljoonaa euroa), yritysten investointien nopeutumisesta koituviin hyötyihin (199 miljoonaa euroa) sekä julkisen talouden lisääntyneisiin hallinnollisiin kustannuksiin (-2,1 miljoonaa euroa). Hyötyjen arvioidaan koituvan enimmäkseen investointien nopeutumisesta, millä arvioidaan olevan positiivisia vaikutuksia myös kansantalouteen ja vaikuttavan täten lisääntyvästi esimerkiksi työllisyyteen. Vuositasolla taloudelliset vaikutusten arvioidaan kuitenkin jäävän melko vähäisiksi, minkä perusteella yhteensovittavasta menettelystä ei seuraisi erityisen suuria taloudellisia hyötyjä. On myös huomioitava, että yhteensovittavan menettelyn vaikutuksia esimerkiksi käsittelyaika- ja lupahakemuksen nopeutumiseen on mahdotonta irrottaa sähköisen järjestelmän sekä LUOVAn vaikutuksista, minkä vuoksi taloudelliset vaikutukset sisältävät myös näistä koituvia hyötyjä.

Arvioinnissa käytettyihin lähtöarvoihin liittyy runsaasti epävarmuutta. Tämä on otettu huomioon tekemällä epävarmuustarkastelua epävarmimpien lähtöarvojen suhteen. Epävarmuuksia tarkasteltiin käsittelyaika- ja lupamäärien, keskimääräisten investointien arvon sekä diskonttokoron muutosten vaikutuksia lopputulokseen. Tarkastelussa havaittiin hyötyjen nettonykyarvon vaihtelevan eri oletuksista riippuen 10 vuoden tarkastelujaksolla välillä -240 ja 416 miljoonaa euroa. Hyötyjen realisoituminen edellyttää, että käsittelyaikoja saataisiin nopeutettua ja yritykset kokisivat tarpeelliseksi lupahakemuksen käsittelyn yhteensovittavassa menettelyssä. Etenkin YSL+ MRL lupayhdistelmien lukumäärät, joiden kautta syntyy suurin osa taloudellisista vaikutuksista, saattavat olla yliarvioita, mikäli luvat eivät todellisuudessa sovellu hyvin yhteensovittaviksi niiden erilaisten vaatimusten vuoksi. Mikäli tavoitteissa epäonnistutaan eikä menettely toimiteta halutulla tavalla käsittelyaikoja nopeuttamalla, voisivat taloudelliset hyödyt muuttua sen sijaan negatiivisiksi, eli kustannuksiksi.

Yhdentämisvaihtoehdon vaikutuksia ei ole tässä vaiheessa määrällisesti arvioitu vaihtoehdon tarkentamattomuuden ja lähtötietojen epävarmuuden vuoksi. Ilmeistä kuitenkin on, että pidemmälle viety integrointi korostaisi vaikutuksia yhteensovittavaan vaihtoehtoon verrattuna eli lisäisi etenkin investointien nopeutumisesta saatavia hyötyjä.

3.1.1 Yritysvaikutukset

Yritysten välittömiä taloudellisia vaikutuksia arvioitiin määrällisesti kahdesta eri näkökulmasta. Ehdotetun lupamenettelyn arvioidaan alentavan yritysten resurssitarvetta erityisesti lisääntyneen viranomaisneuvonnan ja selvitysten koordinoinnin vuoksi. Tämän arvioidaan vähentävän yritysten hallinnollisia kustannuksia työajan vähenemisen ja/tai konsulttipalveluiden tarpeen vähentymisen kautta (Vaikutus 1). Vaikutuksen merkittävyys korostuu etenkin pienemmissä yrityksissä, joilla hallinnolliset kustannukset ovat yleensä suhteellisesti suuremmat kuin suurilla yrityksillä. Lisäksi arvioitiin yritysten hyödyt lupamenettelyn käsittelyajan muutoksesta (Vaikutus 2). Käsittelyajan muutos vaikuttaa siihen, kuinka nopeasti yritys voi investoida hankkeeseen, ja sitä kautta tuotannon aikaistumiseen ja tuottojen muodostumiseen. Tässä arvioinnissa tarkastellaan lupahakemuksen

lupahakemuksen käsittelyajan muutosta (eli aikaa lupahakemuksen vireille tulosta viranomaispäätökseen), vaikka investointipäätös usein edellyttääkin lainvoimaista lupaa (eli muutoksenhakuvaiheen läpikäynyttä lupaa). Käsittelyajan lyheneminen lyhentää joka tapauksessa kokonaisaikaa. Investointien aikaistuminen vaikuttaisi eniten etenkin suuryrityksiin, joilla on vireillä rahamääräisesti merkittäviä investointeja. Sekä investointien aikaistumisesta että hallinnollisten kustannusten muuttumisesta koituvat vaikutukset koskisivat etenkin uusia tai oleellisesti muuttuvia toimintoja, sillä niiden arvioidaan vaativan useaa lupaa.

Ajallisesti yhteensovittavan lupamenettelyn taloudelliset vaikutukset perustuvat kunkin lupayhdistelmän lupakustannuksiin nykyisessä menettelyssä, jota on verrattu vastaaviin kustannuksiin menettelyn muuttuessa. Yritysten nykytilan mukaiset ympäristölupahaun hallinnolliset kustannukset perustuvat tutkimukseen, jossa selvitettiin sekä sisäisesti tehneiden että konsulteilla teettäneiden ympäristölupakustannuksia (Pelkonen 2010). Yritysten ympäristölupakustannuksen ja sitä kautta hallinnollisten kustannusten oletetaan tässä raportissa olevan edellä mainittujen keskiarvo. Tätä raporttia varten yrityksille laadittiin sähköinen kysely (N=21), jolla selvitettiin niiden lupakustannuksia niin ympäristö- kuin muidenkin lupien osalta. Otoksen ollessa näin pieni, saatuja kustannusarvioita ei käytetä suoraan, mutta niiden perusteella on muiden lupien kustannukset suhteutettu ympäristölupakustannuksiin. Sähköisen kyselyn perusteella selvitettiin myös yritysten näkemyksiä lupamenettelyjen yhteensovittamisen vaikutuksista niiden hallinnollisiin kustannuksiin. Keskimäärin näiden arvioitiin vähenevän noin 14 %, jota käytetään arviona määriteltessä yritysten hallinnollisia kustannuksia uuden lupamenettelyn alaisuudessa. Arvio sisältää kuitenkin epävarmuutta, sillä yritysten edustajilla ei voida olettaa olevan täydellistä tietoa yhteensovittavan menettelyn todellisista vaikutuksista. Lisäksi suuri osa näistä vaikutuksista koostuu todennäköisesti sähköisen järjestelmän tuomista eduista, joita ei voida täysin irrottaa arvioinnista.

Ehdotetun lupamenettelyjen yhteensovittamisen vaikutukset yritysten hallinnollisten kustannusten vähenemisestä koituviin hyötyjen diskontattuun nettonykyarvoon arvioidaan olevan tarkastelujaksolla 2020–2029 yhteensä 3,6 miljoonaa euroa (Taulukko 6). Tästä suurin osa koostuu lupayhdistelmästä YSL+MRL (LUOVA), joita arvioidaan olevan määrällisesti kaikista eniten. On kuitenkin huomioitava, että lupayhdistelmän YSL+ MRL määrän arvioon liittyy epävarmuutta sekä LUOVAn että kunnan tapauksessa, ja todellinen lukumäärä voi olla huomattavasti alhaisempi. Tämä johtuu siitä, että todellisuudessa nämä luvat eivät välttämättä sovellu hyvin yhteensovittavaan menettelyyn uuden toiminnan tapauksessa. Lupataukset voisivat mahdollisesti koskea enemmänkin muutoshankkeita, joissa hankkeen sijainti on jo tiedossa. Hyödyt yritysten hallinnollisten kustannusten vähenemisestä ovat vuositasolla suurimmillaan tarkastelujakson alkuvaiheessa, koska arvojen diskonttaaminen vuoden 2020 vähentää tulevien vuosien rahamääräisiä vaikutuksia (Taulukko 7).

Taulukko 6. Lupamenettelyn taloudelliset hyödyt yritysten hallinnollisten kustannusten vähentymisestä kussakin lupayhdistelmässä⁷ tarkastelujaksolla 2020–2029

Vaikutus 1	Yritysten hallinnollisten kustannusten muutos					
Vaikutuksen kuvaus	Vaikutus syntyy yritysten lupahakuun käytettävän työajan ja konsulttipalveluiden käytön muutoksesta.					
Vaikutus (Nettonykyarvo 2020–2029, M€)	YSL + MRL (LUOVA)	YSL + MRL (kunta)	YSL + Kaivoslupa	YSL + Kemikaaliturvallisuuslupa	MRL + Kemikaaliturvallisuuslupa	SUMMA
	2,9	0,5	0,0	0,1	0,2	3,6

Taulukko 7. Lupamenettelyn taloudelliset hyödyt yritysten hallinnollisten kustannusten vähentymisestä vuositasona

Vaikutus 1	Yritysten hallinnollisten kustannusten muutos										
Vaikutuksen kuvaus	Vaikutus syntyy yritysten lupahakuun käytettävän työajan ja konsulttipalveluiden käytön muutoksesta.										
Vaikutus vuositasona (M€)	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	SUMMA
	0,45	0,43	0,41	0,39	0,37	0,35	0,33	0,32	0,30	0,29	3,6

Lupamenettelyjen yhteensovittamisen arvioidaan vaikuttavan lupien käsittelyaikojen muutokseen nopeuttavasti. Lupapäätöksen nopeutuminen vaikuttaisi yhä edelleen investointien aikaistumiseen ja sitä kautta yritysten tuleviin tuottoihin (Vaikutus 2). Tässä raportissa lupakäsittelyajan oletetaan nopeutuvan 20 % ja raportissa tarkastellaan sen vaikutusta yritysten tuleviin tuottoihin. Esimerkiksi LUOVAn yhteensovittamassa lupayhdistelmässä YSL+MRL 20 %:n nopeutuminen käsittelyajoissa tarkoittaisi käsittelyajan lyhenemistä nykyisestä 11,6 kuukaudesta 9,3 kuukauteen ja YSL+kaivoslupan yhdistelmässä 17,3 kuukaudesta 13,8 kuukauteen. Osan sujuvuuden lisääntymisestä arvioidaan johtuvan sähköisen järjestelmän käyttöönotosta sekä ympäristölupajärjestelmän muutoksesta LUOVAn rakenteen myötä, mutta näitä vaikutuksia on mahdotonta irrottaa yhteensovittavan menettelyn muista sujuvoitavista vaikutuksista. Täten Vaikutus 2 sisältää näiden kaikkien kolmen tekijän yhteenlasketun vaikutuksen. Käsittelyajan 20 %:n nopeutuminen perustuu arvioon, joka voisi olla mahdollista saavuttaa menettelyn toimiessa toivotunlaisesti. Työpajojen ja sähköisten kyselyiden perusteella yritysten ja viranomaisten arviot käsittelyaikojen muutoksista vaihtelivat suuresti: yritysten näkemyksen mukaan käsittelyajat voisivat nopeutua noin 23 % lähinnä lisääntyneen koordinoinnin, ennakkotapaamisten ja sähköisen järjestelmän vuoksi, kun taas viranomaisten arvion mukaan käsittelyajat saattaisivat pidentyä 15 %, mikäli nopeammin käsiteltävät luvat uhkaisivat joutua odottamaan hitaampia lupia. Koska käsittelyajan muutoksen arvioon sisältyy merkittävää epävarmuutta, tarkastellaan luvussa 3.1.4 mahdollisia taloudellisia vaikutuksia erisuuruisilla käsittelyaikojen ja muiden lähtöarvojen muutoksilla epävarmuustarkastelun avulla. Epävarmuustarkastelun tuloksia tulee verrata tässä luvussa esitettyihin tuloksiin.

⁷ Kuhunkin lupayhdistelmään kuuluu useita erilaisia tapauksia, mutta tyypillisiä esimerkitapauksia kustakin lupayhdistelmästä voisivat olla seuraavat: YSL+MRL (LUOVA): eläinsuoja tai turkistarha, YSL+MRL (kunta): turkistarha tai pintakäsittelylaitos, YSL+kaivoslupa: kaivoksen perustaminen, YSL+kemikaaliturvallisuuslupa: vaarallisten nestemäisten jätteiden varastointi ja MRL+kemikaaliturvallisuuslupa: nestekaasulaitos.

Investointinopeuden vaikutuksia on arvioitu kunkin lupayhdistelmän tapauksessa. Lähtötiedoiksi on määritelty kunkin lupayhdistelmän vireillä olevien investointien arvo, joka perustuu lupamäärään sekä kullekin lupayhdistelmälle määritellyn tapausesimerkin yrityskohtaiseen keskimääräisen investoinnin arvoon. Tapausesimerkkien kautta kullekin lupayhdistelmälle on arvioitu karkeasti keskimääräinen investointiarvo kansantalouden tilinpidon ja Elinkeinoelämän keskusliiton tekemän yritysjohtajakyselyn perusteella (Suomen virallinen tilasto 2017, Elinkeinoelämän keskusliitto 2017). Elinkeinoelämän keskusliiton (2017) selvityksen mukaan noin 8,3 % yrityksistä harkitsee investointien tekemistä. Käytämme tämän raportin laskelmissa samaa suhdelukua olettaen, että 8,3 %:lla yrityksistä on investointiaikeita. Lupayhdistelmässä YSL+MRL (LUOVA) tapausesimerkkinä toimii eläinsuoja, yhdistelmää YSL+kaivoslupa edustaa kaivoksen perustaminen, YSL+kemikaaliturvallisuuslupan tapausesimerkki on vaarallisten nestemäisten jätteiden varastointi ja yhdistelmä MRL+kemikaaliturvallisuuslupa edustaa nestekaasulaitoksia. Kunnan luvittamassa YSL+MRL lupayhdistelmän keskimääräinen investoinnin arvo perustuu Elinkeinoelämän keskusliiton (2017) arvioon.

Nykyisen lupamenettelyn kesto perustuu AVlen ja kuntien tietoihin keskimääräisestä ympäristölupan käsittelyajan kestosta, ja sitä on tarvittaessa tarkennettu tapausesimerkeittäin ELY-keskuksilta saatujen henkilökohtaisten tietojen perusteella. Ympäristölupan oletetaan olevan aina hitain lupa, joten lupayhdistelmän käsittelyaika perustuu ympäristölupan keston. Kemikaaliturvallisuuslupan ja rakennuslupan yhdistelmässä käsittelyajan oletetaan olevan Tukesin arvioima kemikaaliturvallisuuslupan käsittelyaika. Investointinopeuden muutoksen taloudellisia vaikutuksia tarkastellaan olettaen, että käsittelyaika nopeutuu 20 %, jolloin investoinninkin oletetaan realisoituvan tämän verran nopeammin. Investoinnin arvioidaan alkavan tuottaa vuoden kuluttua ja sen oletettu tuottoaste on 10 %. Tarkastelussa otetaan huomioon tämän nopeutuneen investointivauhdin muutoksen vaikutukset yritysten tuottoon.

Arvioinnin perusteella käsittelyajan nopeutumisesta koituvat taloudelliset hyödyt yrityksille ovat huomattavasti suuremmat kuin menettelystä koituvat hyödyt yritysten hallinnollisten kustannusten vähenemisen kautta. Ehdotetun lupamenettelyn hyötyjen nettonykyarvon arvioidaan olevan yhteensä 199 miljoonaa euroa tarkastelujaksolla 2020–2029, ja se syntyy investointien nopeutumisen ja sitä myötä yritysten lisääntyneiden tuottojen kautta (Taulukko 8). Vuositason vaikutukset kuvataan taulukossa 9.

Taulukko 8. Lupamenettelyn taloudelliset hyödyt yrityksille investointinopeuden muutoksesta kussakin lupayhdistelmässä tarkastelujaksolla 2020–2029

Vaikutus 2	Investointinopeuden muutoksen vaikutus yrityksille					
Vaikutuksen kuvaus	Vaikutus syntyy lupamenettelyn käsittelyajan nopeutumisesta ja sitä kautta investointien aikais- tumisesta					
Vaikutus (Nettonykyarvo 2020– 2029, M€)	YSL + MRL (LUOVA)	YSL + MRL (kunta)	YSL + Kaivoslupa	YSL + Kemikaalitur- vallisuuslupa	MRL + Kemikaali- turvallisuuslupa	SUMMA
	73,9	42,8	28,4	8,3	45,6	199

Taulukko 9. Lupamenettelyn taloudelliset hyödyt yrityksille investointinopeuden muutoksesta vuositasolla

Vaikutus 2	Investointinopeuden muutoksen vaikutus yrityksille										
Vaikutuksen kuvaus	Vaikutus syntyy lupaprosessin nopeuden muuttumisen myötä										
Vaikutus vuositasolla (M€)	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	SUMMA
	0,0	9,6	26,0	26,7	25,6	24,4	23,3	22,2	21,1	20,1	199

3.1.2 Vaikutukset julkiseen talouteen

Julkisen talouden taloudellisten vaikutusten arvioidaan koituvan hallinnollisten kustannusten lisääntymisen myötä, jotka koituvat lupahakemukseen käytetyn viranomaistyöajan lisääntymisestä, ja niitä tarkasteltiin sekä valtion- että kunnallishallinnon kannalta (Vaikutus 3). Kul- lekin tapausesimerkille on arvioitu viranomaisen yhteen ympäristöluvan käsittelyyn käyttämä työaika henkilötyötunteina (Valtiovarainministeriö 2017), joka on kerrottu tuntityön hinnalla henkilöstösivukuluineen. Arvio sisältää vain erilliskustannukset eli maksuperustelainsäädännön yhteiskustannuksia ei ole huomioitu. Muiden lupien käsittelyyn käytetty työaika on suhteutettu ympäristölupa- tässä raporttia varten tehdyn sähköisen yritys- kyselyn avulla, minkä perusteella eri lupien vaatimaa työ- läytystä on verrattu ympäristölupa- an. Kunkin lupatyypin kustannus julkiselle sektorille on arvioitu standardikustannusmallilla ottaen huomioon viranomaistyön tuntikustannus, joka huomioi viranomaisen tuntipalkan sekä palkan sivukulu- lukertoimen (sivukulukertoimenä on käytetty arvoa 1,5). Julkisen talouden hallinnollisten kustannusten arvioidaan lisääntyvän yhteensovittavasta menettelystä johtuen keskimäärin noin 12 % pääasiassa lisääntyneen koordinoinnin vuoksi, eli taloudellisten hyötyjen arvioi- daan olevan negatiivisia. Tämä arvio perustuu viranomaisille teetettyyn sähköiseen kyselyyn (N=13). Arvio sisältää kuitenkin epävarmuutta, sillä yhteensovittavan menettelyn todellisia tulevia vaikutuksia on vaikea arvioida. Lisäksi osa vaikutuksista syntyy sähköisen järjestel- män ja LUOVAn perustamisen kautta, joita ei voida arvioida täysin erillään yhteensovittavan menettelyn vaikutuksista.

Ehdotetun lupamenettelyn vaikutukset julkisen talouden hyötyjen nettonykyarvoon arvioi- daan olevan tarkastelujaksolla 2020–2029 yhteensä -2,1 miljoonaa euroa (Taulukko 10). Negatiivinen hyöty, eli kustannus, koituu hallinnollisten kustannusten lisääntymisen myötä. Hallinnollisten kustannusten arvioidaan kasvavan pääasiassa lisääntyneen koordinoititar- peen vuoksi. Vaikutuksen 1 mukaisesti tässäkin tapauksessa suurin osa vaikutuksista koos- tuu lupayhdistelmästä YSL+MRL (LUOVA), jossa lupatapauksia on määrällisesti kaikkein eniten. Vuositason vaikutukset on koottu taulukkoon 11. Uuden lupamenettelyn myötä vi- ranomaisten lisäresurssin tarve olisi tämän arvion mukaan vuositasolla noin neljä henkilö- työvuo- tta.

Taulukko 10. Lupamenettelyn taloudelliset hyödyt julkisen talouden hallinnol- listen kustannusten lisääntymisestä kussakin lupayhdistelmässä tarkastelu- jaksolla 2020–2029

Vaikutus 3	Julkisen talouden hallinnollisten kustannusten muutos					
Vaikutuksen kuvaus	Vaikutus syntyy koordinoivan viranomaisen ja muiden lupaviranomaisten työmäärän muutokses- ta.					
Vaikutus (Nettonykyarvo 2020–2029, M€)	YSL + MRL (LUOVA)	YSL + MRL (kunta)	YSL + Kaivoslupa	YSL + Kemikaali- turvallisuuslupa	MRL + Kemikaali- turvallisuuslupa	SUMMA
	-1,77	-0,17	-0,05	-0,02	-0,07	-2,1

Taulukko 11. Lupamenettelyn taloudelliset hyödyt julkisen talouden hallinnollisten kustannusten lisääntymisestä vuositasonalla

Vaikutus 3	Julkisen talouden hallinnollisten kustannusten muutos										
Vaikutuksen kuvaus	Vaikutus syntyy koordinoivan viranomaisen ja muiden lupaviranomaisten työmäärän muutoksesta.										
Vaikutus vuositasonalla	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	SUMMA
(M€)	-0,26	-0,24	-0,23	-0,22	-0,21	-0,20	-0,19	-0,18	-0,17	-0,16	-2,1

3.1.3 Vaikutukset kansantalouteen

Tässä hankkeessa ei arvioida euromääräisiä vaikutuksia kansantalouteen, sillä tällaisten makrotaloudellisten pitkän aikavälin kerrannaisvaikutusten määrällinen arviointi vaatisi esimerkiksi yleisen tasapainon mallin hyödyntämistä. Yleisen tasapainon malli vaatii runsaasti lähtötietoja, joita ei ole usein saatavilla, ja tiedon puutteessa analyysissä joudutaan usein tukeutumaan huomattavaan määrään oletuksia. Välillisiä kansantaloudellisia vaikutuksia mm. työllisyyteen voidaan kuitenkin arvioida laadullisesti yritysten investointien nopeutumisen ja siitä seuranneiden lisäntyneiden tuottojen perusteella (Vaikutus 2). Investointien nopeutumisesta arvioidaan koituvan yrityksille yhteensä nettonykyarvoltaan 199 miljoonan euron taloudelliset hyödyt tarkastelujaksolla 2020–2029. Vaikutusten ollessa positiiviset, voidaan perustellusti olettaa sen hyödyttävän kansantaloutta myös laajemmin ja vaikuttavan positiivisesti esimerkiksi työllisyyteen.

3.1.4 Epävarmuustarkastelu

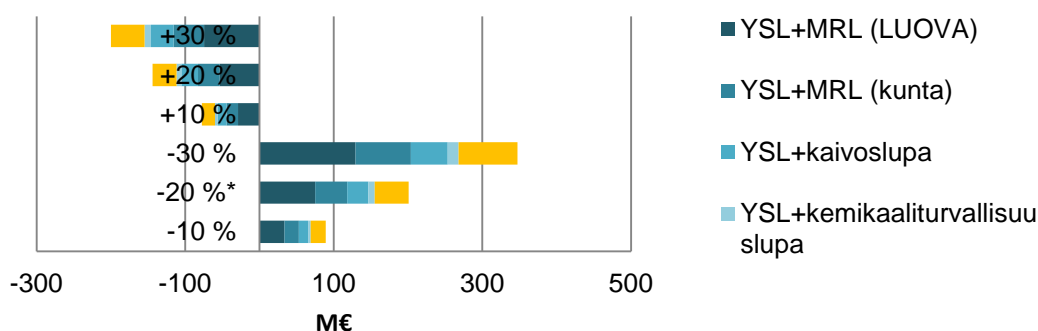
Edellä esitetyt arviot taloudellisista vaikutuksista nojaavat lähtötietoihin, jotka perustuvat virallisiin tilastoihin, julkaistuihin selvityksiin, asiantuntija-arvioihin sekä tätä raporttia varten toteutettuihin viranomais- ja yritystyöpajoihin sekä niitä seuranneisiin sähköisiin kyselyihin. On kuitenkin huomioitava, että lähtötietoihin liittyy monenlaista epävarmuutta. Tämän vuoksi on perusteltua suorittaa epävarmuustarkastelua, jossa tarkastellaan mallin herkkyyttä eli epävarmimpien lähtötietojen muutosten vaikutuksia lopputulokseen. Tämä tehdään osittaisella epävarmuustarkastelulla, jossa yhtä lähtötietoa muutetaan kerrallaan muiden lähtötietojen pysyessä vakioina.

Tätä raporttia varten järjestetyissä työpajoissa sekä niitä seuranneissa sähköisissä kyselyissä ehdotetun menettelyn arvioidut vaikutukset lupien käsittelyaikaan olivat ristiriitaisia: viranomaisten näkemysten mukaan käsittelyaika saattaisi kokonaisuudessaan jopa pidentyä, mikäli nopeammin käsiteltävät luvat uhkaisivat joutua odottamaan hitaampia lupia, kun taas yritysten edustajien mukaan käsittelyajan arvioidaan nopeutuvan lähinnä lisääntyneen koordinoinnin, ennakkotapaamisten ja sähköisen järjestelmän vuoksi. Käsittelyajan muuttumisella on vaikutusta yritysten investointien toteuttamiseen. Edellä havaittiin, että nimenomaan käsittelyajan muutoksella arvioidaan olevan suurimmat taloudelliset vaikutukset, joten tässä raportissa vaikutuksia tarkastellaan myös eri käsittelyaikojen muutoksilla olettaen, että käsittelyaika nopeutuu tai hidastuu 10, 20 tai 30 %. Nämä vaikutukset on koottu kuvaan 6, jossa tähdellä (*) merkitty pylväs kuvastaa raportissa aiemmin esitetyn vaikutuksen suuruutta käsittelyaikojen nopeutuessa 20 %. Vastaava tarkastelu käsittelyaikojen käsittelyaikojen eri muutoksilla tehtiin myös oletuksilla, että lupien määrä kussakin lupayhdistelmässä on 20 % alhaisempi (Kuva 7) tai 20 % korkeampi kuin arvioitu lupamäärä (Kuva 8). Tämä tarkastelu johtuu siitä, että todellisuudessa lupamäärässä tapahtuu vuositasonalla suurtakin vaihtelua. Lisäksi epävarmuutta liittyy siihen, kuinka usein yritys tosi asiassa laittaisi lupahakemuksen

yhteensovittavaan käsittelyyn. Lisäksi merkittäviä epävarmuuksia liittyy kunkin lupayhdistelmän keskimääräisen investoinnin arvoon sekä käytettyyn diskonttokorkoon. Hankkeet ovat hyvinkin erilaisia ja niille on hankala määrittää keskimääräistä investoinnin arvoa, joskin tällaista oli käytettävä arvioinnissa. Tämän vuoksi taloudellisia vaikutuksia tarkasteltiin käsittelyaikojen eri muutoksilla kunkin lupayhdistelmän keskimääräisen investoinnin arvon ollessa 20 % alhaisempi (Kuva 9) tai 20 % korkeampi (Kuva 10) kuin tässä raportissa aiemmin esitetyt arvot sekä diskonttokoron ollessa 3 % (Kuva 11) tai 7 % (Kuva 12) peruslaskelmissa käytetyn 5 %:n sijaan.

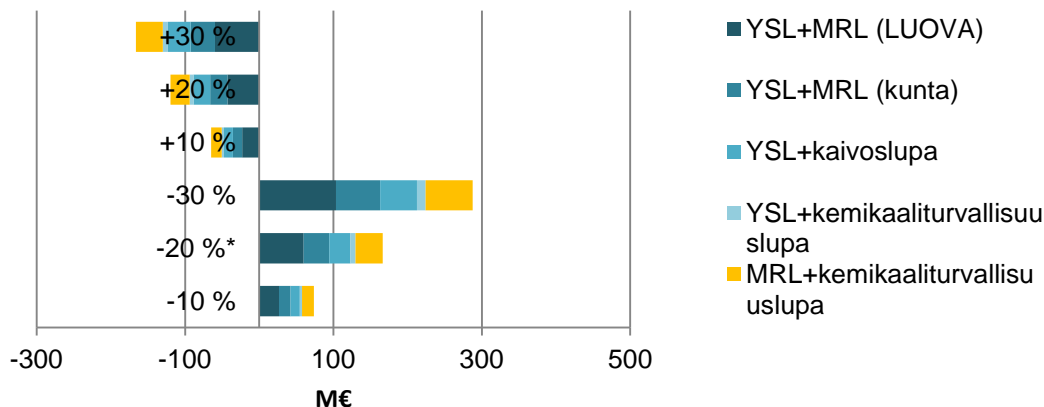
Tarkasteltaessa käsittelyaikojen muutoksen kokonaisvaikutuksia (sisältäen sekä yritysvaikutukset että vaikutukset julkiseen talouteen) havaitaan, että vaikka käsittelyajat nopeutuisivat 30 %, mikä esimerkiksi YSL+MRL (LUOVA) -tapauksessa tarkoittaisi käsittelyajan lyhene- mistä 11,6 kuukaudesta 8,1 kuukauteen, olisivat kaikkien lupayhdistelmien taloudelliset kokonaisvaikutukset 10 vuoden tarkastelujaksolla yhteensä 347 miljoonaa euroa (Kuva 6). Mikäli käsittelyaika tulisikin hidastumaan uuden menettelyn myötä, olisivat sen kokonaisvai- kutukset 30 %:n hidastumisesta 10 vuoden tarkastelujaksolla yhteensä -200 miljoonaa eu- roa.

Kuva 6. Tarkastelujakson 2020–2029 taloudelliset kokonaisvaikutukset käsit- telyajan eri muutoksilla (+/- 10/20/30 %)



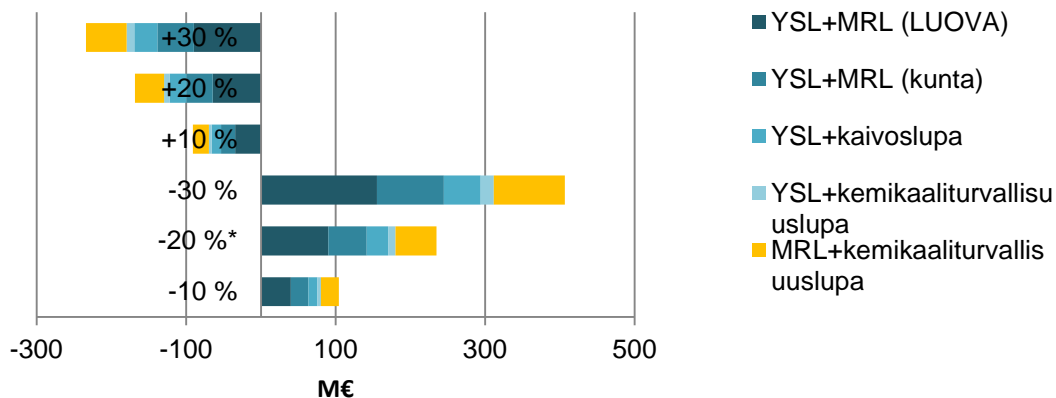
Arvioituissa lupamäärissä voi olla vuositasolla huomattavaakin vaihtelua, minkä vuoksi taloudellisia vaikutuksia arvioidaan myös oletuksilla, että kunkin lupayhdistelmän tapausten määrä on 20 % alhaisempi tai 20 % korkeampi kuin aiemmin tässä raportissa arvioitu määrä. Määrän ollessa 20 % alhaisempi, taloudelliset vaikutukset vaihtelevat käsittelyajan muu- toksesta riippuen 10 vuoden tarkastelujaksolla välillä -166 miljoonaa euroa ja 287 miljoonaa euroa (Kuva 7).

Kuva 7. Tarkastelujakson 2020–2029 taloudelliset kokonaisvaikutukset käsittelyajan eri muutoksilla (+/- 10/20/30 %) arvioidun lupamäärän ollessa -20 %



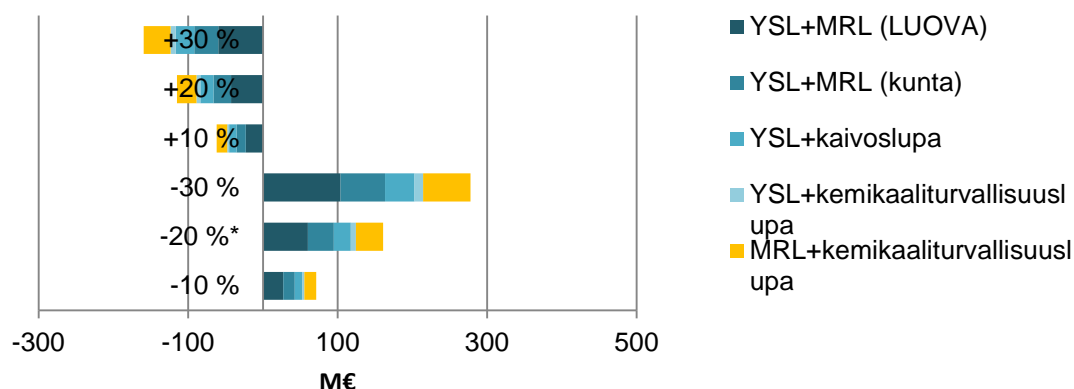
Lupamäärän ollessa 20 % arvioitua korkeampi, taloudellisten vaikutusten arvioidaan vaihtelevan 10 vuoden tarkastelujaksolla -234 ja 407 miljoonan euron välillä käsittelyajan muutoksen suuruudesta riippuen (Kuva 8).

Kuva 8. Tarkastelujakson 2020–2029 taloudelliset kokonaisvaikutukset käsittelyajan eri muutoksilla (+/- 10/20/30 %) arvioidun lupamäärän ollessa +20 %



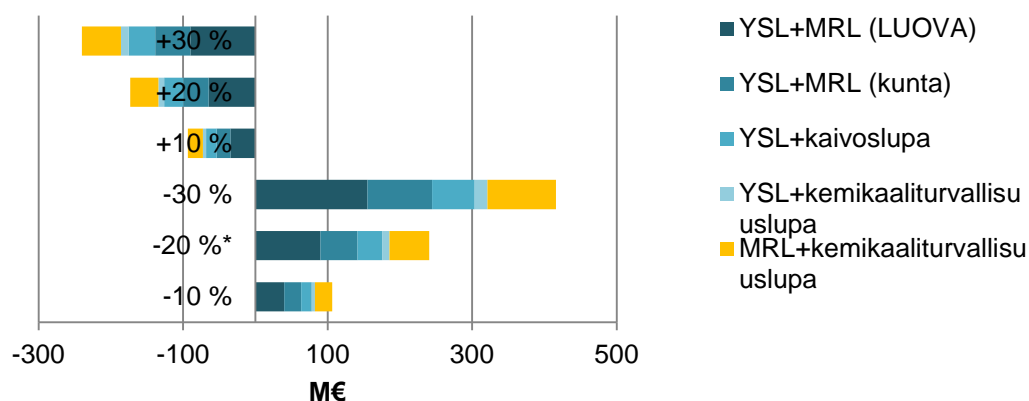
On aiheellista tarkastella myös keskimääräisen investoinnin arvon muutoksen vaikutuksia, sillä hankkeiden ollessa hyvinkin erilaisia, niiden keskimääräisen investoinnin arvon suuruuteen liittyy paljon epävarmuutta. Mikäli arvioitujen investointien arvo on kussakin lupayhdistelmässä 20 % alhaisempi kuin mitä luvun 3.1.1 laskelmissa on arvioitu, vaihtelevat taloudelliset kokonaisvaikutukset 10 vuoden tarkastelujaksolla -160 ja 278 miljoonan euron välillä (Kuva 9).

Kuva 9. Tarkastelujakson 2020–2029 taloudelliset kokonaisvaikutukset käsittelyajan eri muutoksilla (+/- 10/20/30 %) keskimääräisen investoinnin arvon ollessa -20 %



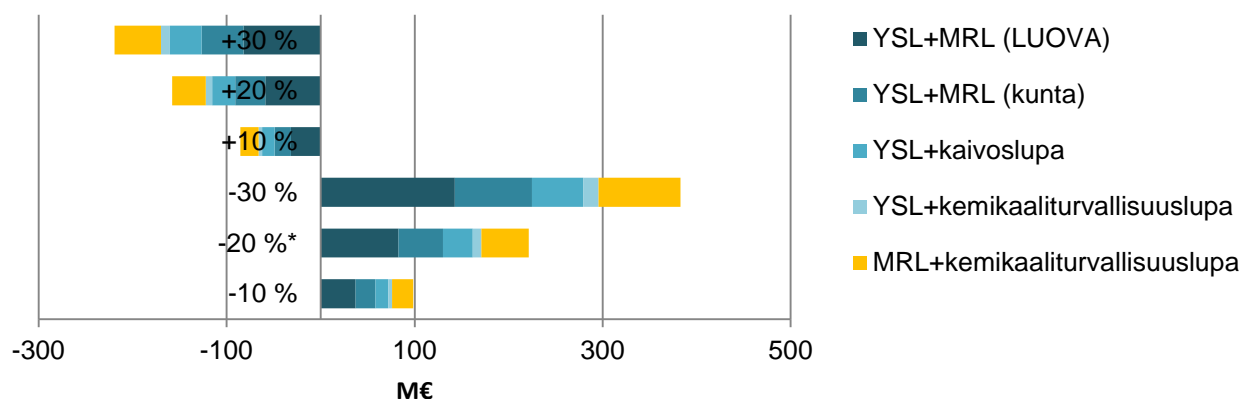
Mikäli keskimääräisen investoinnin arvo on 20 % arvioitua suurempi, arvioidaan taloudellisten vaikutusten vaihtelevan 10 vuoden tarkastelujaksolla välillä -240 ja 416 miljoonaa euroa käsittelyajan muutoksen suuruudesta riippuen (Kuva 10).

Kuva 10. Tarkastelujakson 2020–2029 taloudelliset kokonaisvaikutukset käsittelyajan eri muutoksilla (+/- 10/20/30 %) keskimääräisen investoinnin arvon ollessa +20 %



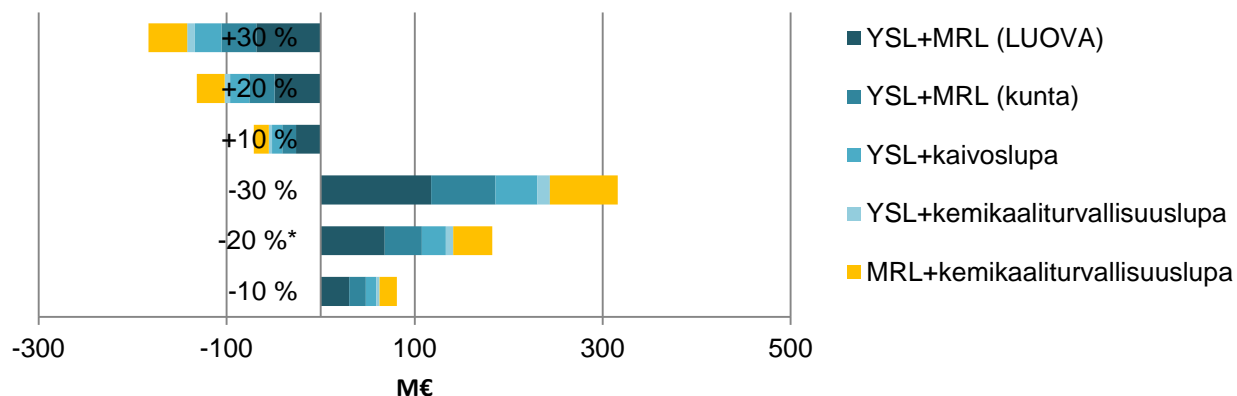
Lisäksi diskonttokoron suuruuden valinta, eli se miten tulevat rahavirrat muutetaan vuoden 2020 nykyarvoon, vaikuttaa merkittävästi lopputulokseen. Mikäli käyttämämme diskonttokorko olisi käytetyn 5 %:n sijaan 3 %, vaihtelevat taloudelliset kokonaisvaikutukset 10 vuoden tarkastelujaksolla -219 ja 383 miljoonan euron välillä (Kuva 11) käsittelyajan muutoksesta riippuen.

Kuva 11. Tarkastelujakson 2020–2029 taloudelliset kokonaisvaikutukset käsittelyajan eri muutoksilla (+/- 10/20/30 %) diskonttokoron ollessa 3 %



Mikäli käytetty diskonttokorko olisi ollut 7 %, arvioidaan taloudellisten vaikutusten vaihtelevan käsittelyajan muutoksen suuruudesta riippuen 10 vuoden tarkastelujaksolla välillä -183 ja 316 miljoonaa euroa (Kuva 12).

Kuva 12. Tarkastelujakson 2020–2029 taloudelliset kokonaisvaikutukset käsittelyajan eri muutoksilla (+/- 10/20/30 %) diskonttokoron ollessa 7 %



Kaikista edellä tarkastelluista vaihtoehtoista suurimmat taloudelliset hyödyt koituisivat tapauksesta, jossa keskimääräiset investoinnit olisivat arvoltaan 20 % suuremmat kuin arvioitu ja käsittelyaika nopeutuisi 30 %. Tällöin nettohyötyjen diskontattu nettonykyarvo tarkastelujaksolla 2020–2029 olisi yhteensä 416 miljoonaa euroa. Suurimmat kustannukset tulisivat tapauksessa, jossa keskimääräisen investoinnin arvo olisi 20 % suurempi kuin arvioitu ja käsittelyaika pidentyisi 30 %. Tällöin diskontatun nettonykyarvon arvioidaan olevan tarkastelujaksolla 2020–2029 yhteensä -240 miljoonaa euroa. Tämän perusteella taloudellisten vaikutusten voidaan kuitenkin arvioida jäävän vuositason parhaimmillaankin melko vähäisiksi, minkä perusteella yhteensovittavasta menettelystä ei arvioida seuraavan erityisen suuria taloudellisia vaikutuksia. Taloudelliset hyödyt voivat sen sijaan muuttua negatiivisiksi, eli kustannuksiksi, mikäli menettely ei toimita toivotulla tavalla käsittelyaikoja nopeuttaen.

3.2 Viranomaisvaikutukset

3.2.1 Vaikutukset viranomaisten keskinäisiin suhteisiin

Ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisen keskeiset tavoitteet liittyvät kiinteästi viranomaistoimintaan: ehdotuksella pyritään parantamaan asiakasneuvontaa ja menettelyjen prosessinjohtoa, lyhentämään lupamenettelyjen kokonaiskestoajaa yhdistämällä päällekkäisiä menettelyvaiheita, tehostamaan viranomaisten työskentelyä, parantamaan viranomaisten välistä yhteistyötä sekä varmistamaan, ettei eri lupapäätöksissä ole sisällöllisiä ristiriitoja. Keskeisimmät viranomaisvaikutukset syntyvät toisaalta koordinoivan viranomaisen tehtäviin sekä valtion ja kuntien lupaviranomaisten väliseen yhteistyöhön, toisaalta lupamenettelyjen ajallisen yhteensovittamisen eri menettelyvaiheisiin liittyen.

Koordinoiva viranomainen

Ympäristöllisten lupamenettelyjen ajallinen yhteensovittaminen muuttaa viranomaissuhteita siltä osin, miten tehtäviä siirtyy lupaviranomaisilta koordinoivalle viranomaiselle. Vastuu lupakäsittelyyn liittyvistä lakisääteisistä menettelyvaiheista (täydentämiset, kuulemiset, lausunnot, vireille tulosta ja päätöksistä tiedottaminen) sekä lupakäsittelyn projektinhallinnasta (ennakkotapaamiset, tarvittavien viranomaisten mukaantulo, toiminnanharjoittajan ja asianosaisten asiakaspalvelu, aikataulut) siirtyy yhteensovittamisessa osin lupaviranomaisilta koordinoivalle viranomaiselle.

Ajallisen yhteensovittamisen tavoitteena on lupien samanaikainen käsittely. Koordinoivan viranomaisen tehtävänä on huolehtia lupakäsittelyn aikataulutuksesta. Kukin viranomainen tekee päätöksensä kuitenkin itsenäisesti oman työrytmyksensä mukaisesti ja sovitut aikataulut voivat olla vain tavoitteellisia. Viranomaisia sitoo kuitenkin hyvän hallinnon vaatimus asioiden joutuisasta käsittelystä.

Koordinoiva viranomainen toimii lupakäsittelyssä projektinjohtajana. Sen tehtävänä on muun muassa ohjata viranomaisten välistä yhteistyötä siten, että erilliset luvat olisivat nykyistä yhteensopivampia, eikä niihin sisältyisi ristiriitaisia määräyksiä. Koordinoiva viranomainen toimii järjestävässä roolissa ennakkotapaamisessa, neuvonantajana menettelykyselyihin vastatessaan, toimistovirkailijana lausuntopyyntöjä, kuulemisia ja tiedottamisia laatiessaan sekä myös lupien käsittelijänä omalla toimialallaan. Koordinoiva viranomaisen projektinjohtotehtävät kasvattavat jossain määrin viranomaisen hallinnollista taakkaa nykyisestä.

Koordinoivan viranomaisen rooli sujuvien lupamenettelyjen edistäjänä on keskeinen. Sen on kyettävä näkemään kokonaisuudet, ei pelkästään oman sektorinsa painopisteitä. Koordinoiva viranomainen tarvitsee laajaa asiantuntemusta ympäristöllisestä päätöksenteosta, jotta se esimerkiksi osaa kutsua ennakkotapaamisiin oikean viranomaisjoukon koolle. Sillä pitää olla projektin hallinnan osaamista.

Oman haasteensa koordinoivan viranomaisen rooliin tuo kunnan ja valtion ympäristölupaviranomaisten rinnakkainen suhde. Resurssit, toimintaympäristö ja toimintakulttuuri ovat hyvin erilaiset. Esimerkiksi aluehallintovirastoissa ja jatkossa LUOVAssa on eri henkilöt (sihteerit), jotka hoitavat lausuntopyyntöjä, kuulemiset ja tiedottamiset, tällöin lupakäsittelijät eivät välttämättä osallistu tältä osin koordinoivaan työhön. Kunnissa sen sijaan tilanne ei aina ole tällainen, vaan kaiken koordinaation saattaa hoitaa sama henkilö, joka käsittelee luvat. Myös Tukesissa lupakäsittelijä hoitaa koko prosessin.

Valtion, kuntien ja maakuntien välinen tehtävänjako

Aikataulullinen yhteensovittaminen voi muodostua koordinoivan viranomaisen kannalta haasteelliseksi: sen pitäisi koordinoida ja johtaa prosessia, mutta sillä ei ole valtaa antaa muita viranomaisia velvoittavia määräyksiä. Erityisesti tämä pätee valtion ja kunnan viranomaisten välillä. Kuntien päätöksentekojärjestelmään kuuluva lautakuntamalli aiheuttaa sen, että esimerkiksi aikataulujoustoja on vaikea toteuttaa lautakuntien kokoontumisaikojen takia. Tällöin kunnista voi tulla lausuntoihin lisäaikapyyntöjä tai valmiit päätösesitykset voivat jäädä pöydälle. Myös viranhaltijoiden valtuudet neuvotteluissa voivat olla sidotut lautakuntien päätöksiin. Kuntien, maakuntien ja valtion väliseen yhteistyöhön ja työnjaon onnistumiseen vaikuttaa lisäksi merkittävästi se, miten hyvin sähköinen toimintaympäristö toimii.

Maantieteelliset etäisyydet on yksi syy vähäiseen yhteydenpitoon kuntien ja valtion viranomaisten kesken. Sähköisen järjestelmän toivotaan helpottavan tätä tilannetta samoin kuin viranomaisten neuvottelujen järjestämistä. Yhteydenpito kuntiin vaatii myös resursseja valtiolla viranomaisilta. Työpajassa ehdotettiin, että esimerkiksi LUOVA-lakiin voitaisiin kirjata vaatimus yhteydenpidosta kuntiin sekä kuntien tukeminen.

Maakuntauudistuksen myötä kuntien ja valtion väliin tulee uusi organisaatio, mikä vaikuttaa merkittävästi kuntien ja valtion välisiin suhteisiin. Vaikka maakunta ei toimi ympäristöllisistä luvista päätöksiä tekevänä viranomaisena, sen rooli alueensa ympäristöasiantuntijana, kehittäjänä ja lausunnon antajana on merkittävä. Maakunta laatii muun muassa alueensa vesienhoitosuunnitelmat. Lausuntojen antamista laajempi yhteistyö ympäristölupien käsittelyssä tulee olemaan tarpeellista LUOVAn ja maakunnan välillä. Maakuntiin siirtyy osa nykyisin ELY-keskuksissa olevasta luonnonsuojeluasiantuntemuksesta. Työpajoissa nousikin esille, että maakunnan ja LUOVAn yhteistyön tarve on otettava huomioon käsiteltäessä luonnonsuojelulain mukaisia poikkeamislupia ympäristölupien yhteydessä. Useinhan luonnonsuojelulain poikkeamisluvalla on ratkaiseva merkitys siinä, voidaanko hanketta ylipäätään toteuttaa suunnitellussa muodossa.

Taulukossa 13 esitetään koordinoivalle viranomaiselle muilta viranomaisilta siirtyvät lakisääteiset lupamenettelyihin liittyvät tehtävät ja niiden oikeusperusta. Taulukosta puuttuvat luonnonsuojelulain mukaiset poikkeamispäätökset, koska luonnonsuojelulaissa ei kyseisiä menettelyvaiheita ole edellytetty. Myöskään YVA-menettelyä ei taulukossa ole, koska sen menettelymuodot eroavat lupamenettelyistä. Lakisääteisten tehtävien lisäksi koordinoivalle viranomaiselle siirtyvät ennakkotapaamisiin liittyvät valmistelevat toimet, tarvittavien osallistujien kutsumiset, toiminnanharjoittajan ja asianosaisten asiakaspalvelu sekä lupakäsittelyiden aikataulutus.

Taulukko 13. Eri viranomaisilta koordinoivalle viranomaiselle siirtyvät lakisääteiset lupamenettelyihin liittyvät tehtävät

	LUOVA ympäristö- ja vesi- lupa	Kunnan YSV ympäristö- ja maa- aineslupa	Tukes kaivoslupa kemikTL	Kunnan RAKV rakennuslupa
Neuvonta	YSL 39 a §	YSL 39 a §		
Hakemuksen täydentämispyynnöt	YSL 40 § VL 11:5	YSL 40 §	KaivosL 36 § => HL 22 §, 33 §	
Lausuntopyynnöt	YSL 42 § VL 11:6	YSL 42 § MAL 7 § MAA 4 §	KaivosL 37 § KemikTA 9 §	MRL 133 §
Hakemuksesta kuu- leminen ja tiedotta- minen	YSL 43 §, 44-45 § VL 11:7,11:10,11:11	YSL 43 §, 44-45 § MAL 13 §. MAA 3 §	KaivosL 39 §, 40§ KemikTL 104a -104b §, 104d §	MRL 133 §
Selitys ja vastaseli- tykset	VL 11:8		KaivosL 42 § KemikTL 104c §, 104d §	
Päätöksestä tiedottaminen	YSL 84-86 § VL 11:22	YSL 84-86 § MAL 19 §	KaivosL 57 §, 58 § KemikTA 11 §	MRL 142 §

Viranomaisten välinen yhteistyö

Viranomaisten ja toiminnanharjoittajan välistä yhteydenpitoa on tarkoitus lisätä erityisesti ennen lupahakemusten vireillepanoa niin sanotulla ennakkotapaamisella. Joillakin alueilla ennakkotapaamisen kaltaisia neuvotteluja on järjestetty jo pitkään. Vaikka ennakkotapaamisen muodosta, laajuudesta ja sitovuudesta on erilaisia näkemyksiä, sitä kuitenkin pidetään lähtökohtaisesti hyvänä tapana aloittaa yhteydenpito toiminnanharjoittajan ja eri viranomaisten välillä.

Ennakkotapaamisen katsotaan jäntevöittävän viranomaisten yhteistyötä. Työpajakeskusteluissa korostettiin, että hankkeen sujuvan etenemisen varmistamiseksi ennakkotapaamisessa on lupaviranomaisten (LUOVA/kunnan ympäristönsuojeluviranomainen, Tukes, rakennusvalvonta) lisäksi usein tarvetta muidenkin viranomaisten läsnäololle ja yhteistyölle. Tällaisia ovat ainakin kunnan kaavoittaja sekä maakunnan terveydensuojeluviranomainen ja pelastusviranomainen. Taajama-alueilla tarvitaan lisäksi usein kunnallistekniikan asiantuntijoita (esim. vesihuoltolaitos pohjaveden suojelun sekä teollisuusjätevesisopimusten osallisena, jätehuolto, energiantuotanto ym.) arvioimaan hankkeen käytännön toteutukseen liittyviä asioita.

Ennakkotapaaminen tulisi voida järjestää sähköisessä ympäristössä ainakin niissä tapauksissa, kun saapuville tarvitaan lukuisa joukko pitkien etäisyyksien päässä olevia viranomaisia. Työpajassa esitettiin myös huoli siitä, ehtivätkö kaikkien viranomaisten edustajat osallistua kaikkiin tarpeellisiin ennakkotapaamisiin. Myös liian laajoja neuvotteluja pidetään turhauttavina, jos omaa sektoria koskevia asioita on vain hyvin vähän. Ennakkotapaamisen luonteen tulee säilyä joustavana ja kokoonpanoa pitää voida arvioida tapaus kerrallaan. Myös sähköinen kirjallinen kommentointimahdollisuus pitäisi olla käytössä niille viranomaisille, jotka eivät katso tarpeelliseksi osallistua henkilökohtaisesti ennakkotapaamisiin.

Kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten ja nykyisten aluehallintoviranomaisten välinen yhteistyö on ollut melko vähäistä. Yhteistyö ELY-keskusten kanssa on ollut laajempaa ja syvempää. Ympäristöllisten lupien käsittelyn yhteensovittamisen myötä yhteistyötarpeet todennäköisesti kasvavat. Työpajaan osallistuneet viranomaiset suhtautuivat yhteistyöhön lähtökohtaisesti myönteisesti.

3.2.2 Vaikutukset tehtäviin ja menettelytapoihin

Ennakkotapaaminen

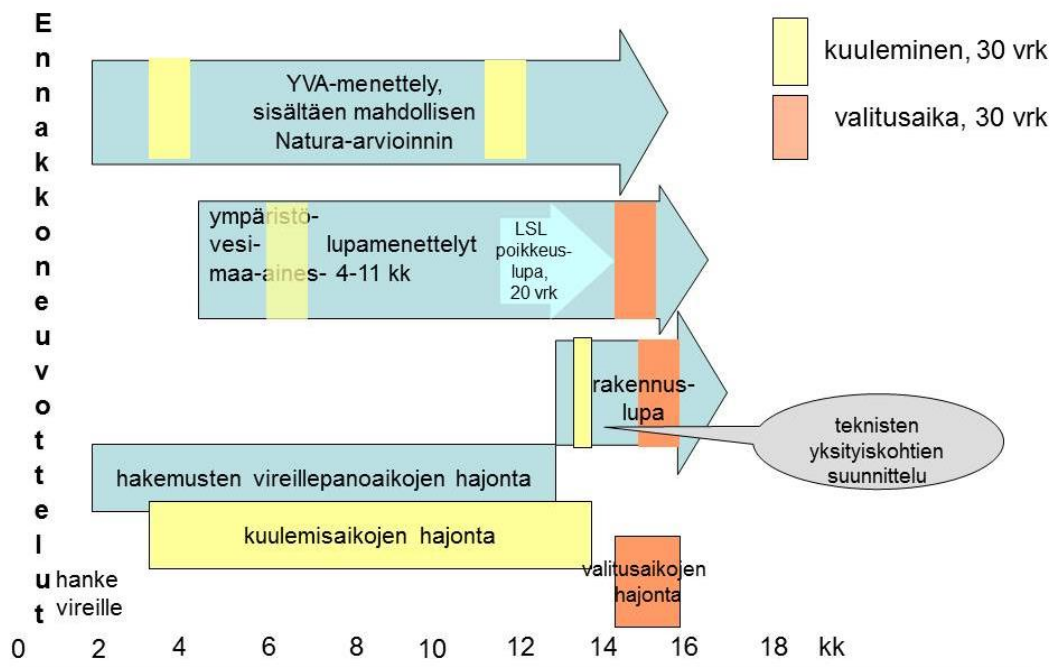
Ennakkotapaaminen nähdään yhtenä ratkaisuna hakemusten puutteellisuuksista johtuviin viivästyksiin. Sen kaltaisista epävirallisista neuvotteluista on kertynyt aiempaa, pääasiassa positiivista kokemusta joillakin alueilla. Ennakkotapaamisessa viranomaiset voivat neuvoa toiminnanharjoittajaa hakuprosessissa ja ohjata siinä, mitä tietoja prosessiin tarvitaan. Parhaassa tapauksessa myös sähköisen asioinnin palvelukerros ohjaa luvanhakijaa tarvittavien tietojen suhteen. Tällöin toiminnanharjoittaja voi keskittyä tekemään itse selvityksiä ja lupahakemusta. Pienten ja suurten yritysten lupahakemuskäytännöissä on eroja. Suurilla yrityksillä on monenlaista asiantuntemusta omasta takaa ja lisäksi ne usein teettävät lupahakemukset asiantuntevilla konsulteilla. Pienet yritykset tarvitsevat yleensä ohjausta enemmän, koska ne joutuvat hoitamaan lupaprosessit vähäisemmällä kokemuksella ja asiantuntemuksella.

Ennakkotapaamisen haasteita pohdittaessa työpajoissa esiin nousi se, että suurta joukkoa viranomaisia voi olla vaikea saada samanaikaisesti tapaamiseen aikatauluista johtuen. Sähköisen yhden luukun kautta ennakkotapaaminen voisi toimia myös osittain sähköisesti, eli eri viranomaiset voisivat ottaa kantaa esillä olevaan lupa-asiaan sähköisellä alustalla ja kukin viranomainen voisi itse harkita tarpeen osallistua tapaamiseen. Työpajassa pidettiin tärkeänä, ettei ennakkotapaamisista muodostu pakollista muodollisuutta, joihin viranomaisen pitää osallistua, vaikkei sillä olisi merkitystä asian etenemisen kannalta.

Ennakkotapaamisessa hahmoteltu ja sovittu aikataulu luo viranomaiselle paineen aikataulussa pysymisessä. Toiminnanharjoittajakin ehkä panostaa lupahakemuksiin enemmän saadakseen ne etenemään sovitusti. Sekä viranomaiset että toiminnanharjoittajat suhtautuvat työpajoissa epäillen siihen, että ennakkotapaamisessa olisi mahdollista laatia yksityiskohtainen suunnitelma tai aikataulu, jonka mukaan lupien käsittelyssä edettäisiin. Ennakkotapaamisen dokumentaation tärkeyttä korostettiin, jotta siihen voidaan palata myöhemmin.

Lupakäsittelyiden ajallisen yhteensovittamisen haasteena on lupien ja niiden käsittelyn erillaisuus. Ympäristölupien käsittely vie paljon aikaa (useita kuukausia), mutta niissä ei tarvita esimerkiksi yksityiskohtiin menevää rakennesuunnittelua, kuten tarvitaan rakennusluvuissa. Suhteellisen nopeasti käsiteltävässä (viikkoja) rakennusluvassa voidaan puolestaan ottaa huomioon ympäristöluvan aiheuttamat rakennesuunnitelmavaatimukset, jos ympäristölupa on myönnetty ensin. Kuva 8 esittää esimerkinomaisesti eri lupamenettelyiden eritahtisuuden. Myös kemikaaliturvallisuuslain mukaiset vaatimukset ovat hyvin yksityiskohtaisia ja siten suunnittelun loppuvaiheessa työstettäviä. Työpajoihin osallistuneiden mielestä kaavoitusasiat ja mahdolliset suunnittelutarveratkaisut (esim. karjasuojien yhteydessä) soveltuisivat paremmin yhdessä ympäristöluvan kanssa käsiteltäviksi kuin yksityiskohtiin paneutuva rakennuslupa. Rakennuslupa on käytännössä usein viimeiseksi haettava ja myönnettävä lupa.

Kuva 8. Esimerkki menettelyjen eritahtisuudesta



Arviointihankkeen työpajoissa kävi ilmi, etteivät toiminnanharjoittajatkaan välttämättä pidä samanaikaisesti tapahtuvaa lupien vireille saattamista toimivana ratkaisuna, koska tällöin kaikkien suunnitelmien pitäisi olla kerralla valmiina. Toiminnanharjoittaja tarvitsee usein jo hankesuunnittelun alkuvaiheessa jonkinlaisen signaalin viranomaispuolelta, että hankkeen toteuttaminen ylipäätään on mahdollista. YVA-hankkeissa perusteltu päätelmä kertoo pitkälti sen, minkälaisena hanketta on mahdollista viedä eteenpäin, mutta hankkeissa jotka eivät tarvitse YVA-menettelyä, toiminnanharjoittajan ei kannata tehdä kaikkia mahdollisia suunnitelmia valmiiksi, ennen kuin viranomaisilta on tullut ainakin jossain määrin myönteistä palautetta hankkeen toteuttamismahdollisuuksista. Vasta tämän jälkeen kannattaa tuottaa yksityiskohtaista tietoa suunnittelun eteenpäin viemiseksi ja muiden lupien hankkimiseksi.

Työpajaosallistujat pitivät luonnonsuojeluasiantuntemuksen (LUOVA, maakunta, paikallinen asiantuntemus) mukana oloa ennakkotapaamisessa tarpeellisenä, jotta tarve luonnonsuojelulain mukaiseen poikkeamispäätökseen tai Natura-arviointiin tulee esiin mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Luontoarvojen selvittäminen on lisäksi vuodenaiksidonnaista, joten senkin takia on tärkeää, että luontoarvoista ollaan tietoisia hankkeen mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Tämä edellyttää nykyistä järjestelmällisempää yhteistyötä kuntien ja maakunnan sekä LUOVAn välillä. On myös esitetty, että erillisistä luonnonsuojelulain mukaisista poikkeamisluvista voidaan kokonaan luopua, kun LUOVA ratkaisee luonnonsuojeluasian viran puolesta automaattisesti lupakäsittelyn yhteydessä. Tosin kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen lupiin voidaan edelleen tarvita erillinen poikkeamispäätös. Natura 2000 arviointia ei ole kytketty lupien ajalliseen yhteensovittamiseen, vaan on tarkoitus, että se tehdään jo ennen lupakäsittelyä, jolloin siitä saadaan peruslähdekohta, kannattaako lupaa edes laittaa vireille.

Viranomaisten välinen yhteistyö ja sähköinen toiminta-alusta mahdollistaisivat sen, ettei toiminnanharjoittajalta vaadittaisi selvityksiä, jotka joku muu viranomainen on jo pyytänyt. Viranomaisten tulisi pohtia keskenään, miten eri lupien näkökulmat tulisivat selvityksessä otetuksi huomioon, sen sijaan että kukin vaatii itselleen täysin omista lähtökohdista tehtyä

selvitystä. Myös YVA-vaiheen selvitysten nykyistä parempaa hyödynnettävyyttä lupakäsittelyvaiheessa voitaisiin parantaa viranomaisten tiiviimmän yhteistyön avulla.

Sitovien aikataulujen laatiminen jo ennakkotapaamisessa voi olla varsin haastavaa, koska toiminnanharjoittajankin suunnitelmat voivat hankkeen edetessä tarkentua ja muuttua merkittävästi. Toisinaan toiminnanharjoittajan oletukset esimerkiksi paikan sopivuudesta toiminnalle voivat olla epärealistiset. Myös vasta lupahakemuksen kuulemisvaiheessa voi ilmetä asioita, joihin ei ole osattu varautua.

Täydennyspyynnöt

Viranomaisten välinen yhteistyö ja sähköinen toiminta-alusta mahdollistavat sen, ettei toiminnanharjoittajalta pyydetä sellaisia lupahakemuksen täydennyksiä tai selvityksiä, joita joku muu viranomainen on jo pyytänyt. Viranomaisten yhteistyöllä selvityksissä tarvittavat eri näkökulmat voidaan parhaimmassa tapauksessa määritellä jo ennakkoon, jolloin toiminnanharjoittajan on helpompi suunnitella selvitysten teko sujuvaksi.

Ajallisen yhteensovittamisen yhtenä perusajatuksena on, että eri lupien eri vaiheet toteutettaisiin rinnakkain, samanaikaisesti. Myös lupahakemuksiin tarvittavat täydennystarpeet olisi tarkoitus pyytää toiminnanharjoittajalta kootusti, mieluiten yhdellä kertaa.

Täydennysten samanaikainen pyyntö ei kuitenkaan välttämättä ole tarkoituksenmukaista. Eri lupien käsittelyajat ovat erilaiset, joten voi olla järkevämpää, että kutakin lupaa varten tarvittavat täydennykset pyydetään toiminnanharjoittajalta heti, kun tarve on ilmennyt. Erityisen tärkeää tämä on esimerkiksi luontoselvitysten kohdalla, koska niiden tekemiselle on usein tietty optimaalinen vuodenaika. Sähköinen asiointi mahdollistaa sen, etteivät eri viranomaiset pyydä samoja selvityksiä erikseen ja että toinen viranomainen voi täydentää yhden viranomaisen täydennyspyyntöä omalta osaltaan.

Vaikka periaatteessa onkin kannatettavaa, että kukin viranomainen tekisi vain yhden täydennyspyynnön, ei sitä voida asettaa kuitenkaan vaatimukseksi. Jos täydennyspyynnöt rajoitettaisiin yhteen kertaan, on vaarana, että epäselvissä tilanteissa viranomainen pyytäisi sellaisiakin selvityksiä, joita ei loppujen lopuksi tarvitakaan. Usein on myös niin, että lisäselvitys tuottaa tarpeen tehdä vielä yksityiskohtaisempi selvitys asiasta. Esimerkiksi jos luontokartoituksessa havaitaan luontotyyppi, jolla saattaa elää suojeltava eliölaji, voidaan tämän lajin takia joutua tekemään uusi, juuri sen havaitsemiseksi tarkoitettu selvitys. Toisinaan lisäselvitys voi olla niin heikotasoinen, että se pitää teettää uudestaan. Puutteelliset selvitykset voivat aiheuttaa myös sen, että lupapäätöksestä valitetaan, jolloin selvitysten laadinnassa säästetty aika menetetään valitusprosessin kuluessa. Myös hanke itsessään saattaa muuttua lupaprosessien kuluessa niin, että tarvitaan uusia selvityksiä. Selvitysten tekoon kuluva aika vaihtelee, eikä siksikään ole järkevää, että selvitysten toimittaminen sidottaisiin toisiinsa. Työpajoissa kävi ilmi, että yksityiskohtaisissa luvissa kuten suurissa kemikaaliturvallisuuslain mukaisissa luvissa voidaan esittää jopa 20-30 täydennyspyyntöä. Nämä tapahtuvat kuitenkin sujuvasti sähköpostin välityksellä ilman suurempia muodollisuuksia. Toiminnanharjoittajan kannalta näin monilukuinen pyyntöjen määrä voi näyttäytyä turhautavalta, jolloin viranomainen voisi harkita pyyntöjen keräämistä harvalukuisempiin ja suurempiin kokonaisuuksiin.

Lausuntopyynnöt/lausunnot ja kuuleminen

Maakuntauudistuksen myötä maakunnasta tulee tärkeä lausuntojen antaja. Sen asiantuntemusta tarvitaan niin vesi-, luonnonsuojelu- kuin maankäyttö- ja liikenneasioissakin. Tukes

ja kunnat tulevat säilymään lausunnonantajina. Lausuntopyyntöjen tarve osittain vähenee, kun LUOVAn ei tarvitse pyytää erikseen valvovan viranomaisen lausuntoa, vaan saa vastaavat tiedot sisäisten neuvotteluiden kautta. Toisaalta luonnonsuojeluasioissa maakunta ja LUOVA tarvitsevat keskinäistä konsultaatiota, sillä luonnonsuojeluasiantuntemus on ollut tähän saakka keskittyneenä ELY-keskuksiin.⁸

Kuulemisten järjestäminen samanaikaisesti olisi periaatteessa kannatettavaa, sekä toiminnanharjoittajien, asianosaisten että viranomaisten kannalta. Käytäntö aiheuttaa kuitenkin rajoituksia kuulemisen yhtäaikaisuudelle. Kuten aiemmin on jo todettu, lupien yhtäaikaista käsittelyä ei aina voida pitää realistisena vaihtoehtona, joten tällöin kuulemistenkaan samanaikaisuus ei voi toteutua.⁹

Päätöksen antaminen

Työpajoihin osallistuneiden toiminnanharjoittajien edustajien näkemyksen mukaan ei ole oleellista, että lupapäätökset saadaan samaan aikaan, vaan se, että tiedossa on kohtuullisella tarkkuudella milloin lupapäätökset ovat odotettavissa. Eri laeissa on erilaiset määräykset siitä, miten luvat annetaan ja miten niistä tiedotetaan. Pääsääntö on, että päätös annetaan julkipanon jälkeen (luonnonsuojelulaissa ei ole erillisiä määräyksiä asiasta), mutta tiedottamisvelvoitteissa on eroja eri laeissa. Esimerkiksi rakennuslupapäätöksestä on tehtävä oikaisuvaatimus ennen muutoksenhakua eikä päätöksestä tarvitse erikseen kuuluttaa.

3.2.3 Vaikutukset organisaation ja henkilöstöön

Ajallisesti yhteensovitetun lupakäsittelyn vaikutus viranomaisen työmäärään riippuu oleellisesti siitä, kuinka paljon toiminnanharjoittajat tulevat käyttämään lupien ajallisen yhteensovittamisen mahdollisuutta. Monilupaisia toimintoja, joissa ajallinen yhdentäminen tulisi kyseeseen, on suhteessa kaikkiin ympäristölupiin vain noin joka seitsemäs. Yleisimpiä ovat tapaukset, joissa ympäristöluvan lisäksi tarvitaan rakennuslupa. Rakennusluvan yhdistäminen ympäristöluvan käsittelyaikatauluun ei kuitenkaan ole välttämättä toiminnanharjoittajan kannalta käyttökelpoinen vaihtoehto. Esimerkiksi kemikaalilaitosten muutoslupia, joissa on mukana myös ympäristölupa, on vain muutama vuodessa.

⁸ Ympäristölupamenettelyn vaiheistusta selvittänyt SLUM-työryhmä ehdottaa, että lausuntomenettelyissä otettaisiin käyttöön niin sanottu aikaistettu lausuntomenettely. Tällä tarkoitetaan sitä, että lausuntopyyntöjä ja asianosaisten kuuleminen eriyttäisiin toisistaan. Lausunnot pyydetäisiin heti lupaprosessin alussa, viranomainen valmistelisi lupapäätöksen niihin pohjautuen ja lausunnonantajille annettaisiin päätösluonnos tiedoksi, jolloin niillä olisi mahdollisuus kommentoida luonnoksen määräyksiä. Menettely vähentäisi virheitä ja viranomaisten muutoksenhakuja. Asianosaiset puolestaan saisivat hakemuksen tiedoksi vasta tässä lupaluonnosvaiheessa. Työryhmän mukaan lausuntojen eriyttäminen kuulemismenettelystä ei välttämättä ole perusteltua kuntien käsittelemissä hakemuksissa, sillä "päätökset ovat yksinkertaisempia, valvova ympäristönsuojeluviranomainen on sama kuin lupaviranomainen (tämähän tosin koskee myös valtionviranomaista LUOVAn muodostamisen jälkeen/HH), valtion valvontaviranomaisen lausunto on tarpeen vain poikkeuksellisesti ja kunnan muiden viranomaisten lausuntojen vaikutus lupapäätöksessä voidaan yleensä ottaa huomioon nykyiselläkin menettelyllä" (SLUM 2017, s. 68-69).

Mikäli ympäristöluvan käsittelyssä otettaisiin aikaistettu lausuntomenettely käyttöön ja yhden luokan menettelyssä haluttaisiin pitää kiinni samanaikaisesta käsittelystä muiden lupien kanssa, vaatisi tämä siis myös muiden lupien menettelyiden sovittamista samankaltaiseksi.

⁹ Mikäli aikaistettu lausuntomenettely otettaisiin käyttöön, tarkoittaisi se asianosaisten kuulemisen myöhentämistä siihen vaiheeseen, kun luvasta on jo kirjoitettu luonnosversio. SLUM-raportin mukaan "asianosaisten näkökulmasta uudistus näyttäisi olevan pääosin myönteinen. Asianosaisten suuntaan tarvittaisiin tiedotusta siitä, että lupaluonnos ei merkitse asian etukäteistä päättämistä." ja "Päätösluonnoksen toimittaminen tiedoksi kuulemisen yhteydessä mahdollisesti vähentää muistutuksia ja muutoksenhakua". (SLUM s.66)

Jos ympäristöluvan käsittelyssä otetaan käyttöön vain yksi asianosaisten kuuleminen lupakäsittelyn loppuvaiheessa ja lisäksi kaikki muutkin luvat käsitellään samanaikaisesti ympäristöluvan kanssa, vähenee asianosaisten vaikutusmahdollisuudet olennaisesti tämänhetkisestä. Suuristakin hankkeista kansalaisille tulisi tieto vasta lupaluonnosvaiheessa.

Pienten kuntien resurssit ovat jo nykyisellään niukat, joten kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimiessa koordinoivana viranomaisena lisätehtävien hoitaminen toisi merkittävän muutoksen viranomaisen kokonaisresurssitarpeeseen. On olemassa vaara, että sujuvoitavaksi tekijäksi tarkoitettu koordinoivasta viranomaisesta muodostuisi pullonkaula lupamenettelyyn, jos sen riittävästä resursoinnista ei huolehdita. Tilanne on myös hyvin haavoittuva, jos vähäisissä henkilöresursseissa tapahtuu notkahduksia, jolloin koko prosessi saattaa viivästyä. Koordinoivan viranomaisen resursseihin on tämän vuoksi kiinnitettävä erityistä huomiota.

Tarvitessaan henkilökohtaista palvelua kansalaiset ottavat nykyisin yhteyttä siihen sektoriviranomaiseen, jonka luvasta on kyse. Asiakaspalvelu hajaantuu tältä osin siis useille viranomaisille. Yhden luukun mallissa koordinoivalle viranomaiselle siirtyisi osa lupamenettelyyn liittyvistä tiedusteluista. Tämä edellyttää koordinoivan viranomaisen resurssien lisäämistä asiakaspalveluun.

Käynnistysvaiheessa kaikille viranomaisille, jotka ovat tekemisissä yhteen sovitettujen lupamenettelyjen kanssa, on syytä järjestää koulutusta uuteen tilanteeseen. Tämän lisäksi koordinoivien viranomaisten henkilöstö tarvitsee koulutusta muiden viranomaisten lupamenettelyistä, jotta koordinointi voisi onnistua. Myös koordinoivan viranomaisen tiedottamisvastuu korostuu, jotta kaikki tarpeelliset tahot saavat riittävästi tietoa muuttuneista käytännöistä sekä siitä, että muistutus- ja muutoksenhakuvaiheet vähenevät. Tiedottamisen selkeys korostuu myös siksi, että vain osa monilupaisista tapauksista siirtyy ajallisesti yhteensovitettuun järjestelmään ja osa jää entiselleen. Asianosaisen on tärkeää hahmottaa, onko heillä yksi vai useita vaikutustilanteita.

Koordinoiva viranomainen tarvitsee lisäkoulutusta ja sen tietotaitoa projektinjohdosta ja ympäristöllisestä lupakokonaisuudesta on lisättävä. Koordinoiva henkilöstö tulee kouluttaa ottamaan huomioon kaikkien lupatyyppien erilaiset asianosaispiirit, kuulemis- ja lausuntovelvoitteet sekä päätösten antaminen. Osaamisen tulee säilyä myös lupaviranomaisella, koska osa luvista kulkee ilman koordinaatiota, suoraan ao. viranomaiselle. Lupaviranomainen tarvitsee myös koulutusta uuden menettelyn johdosta.

Mahdollisesti tarvittavat henkilöstön lisäresurssitarpeet tulisivat olemaan pysyviä. Viranomaisten resurssitarpeita on määrällisesti arvioitu 3.1 -luvussa.

3.2.4 Hallinnolliset tehtävät ja kustannukset

Lupamenettelyiden yhteensovittaminen on muutos, jossa lupalakien menettelyitä ei muuteta, joten viranomaisten tehtävätkään eivät periaatteessa muutu. Koska kuitenkin tarvitaan koordinoiva viranomainen huolehtimaan menettelyiden ajallisesta sujuvuudesta, kuulemisten, lausuntojen ja tiedottamisen järjestämisestä, on selvää, että yhteensovittavana toimivan viranomaisen työmäärä lisääntyy ja muiden viranomaisten työmäärä mahdollisesti vähenee jonkin verran. Kullakin sektoriviranomaisella on asiantuntemus siitä, minkälaiset asianosaisuudet, kuulemisajat, lausuntopyyntö- ja tiedottamisvaatimukset sen käsittelemiin lupahakemuksiin kuuluu. Koordinoivana viranomaisena toimivan sektoriviranomaisen on näiltä osin laajennettava omaa osaamistaan nykyistä kattavammaksi.

Koordinoivalle viranomaiselle siirtyy jonkin verran aiemmin puhtaasti toiminnanharjoittajan vastuulla olleita projektinhallintatehtäviä. Esimerkiksi ennakkotapaamiseen liittyvät valmistelut kuuluvat koordinoivalle viranomaiselle. Asiakaskyselyt kohdistuvat myös entistä enemmän juuri koordinoivalle viranomaiselle. Koordinoivan viranomaisen ja toiminnanharjoittajan

yhteistyö tiivistyy verrattuna nykytilanteeseen, jossa toiminnanharjoittaja asioi lukuisten viranomaisten kanssa.

Koordinoivalle viranomaiselle siirtyviä tehtäviä voidaan pitää toisaalta hallinnollisina, toisaalta asiakaspalvelutehtävinä. Siltä osin kuin menettelyihin liittyvät tehtävät siirtyvät nykyisiltä viranomaisilta koordinoivalle viranomaiselle, voidaan arvioida, ettei kustannusvaikutuksia synny. Sen sijaan, jos koordinoivan viranomaisen työmäärä esimerkiksi asiakaspalvelun suhteen kasvaa niin suureksi, että se tarvitsee lisätyövoimaa, lisäkustannuksia syntyy nykyiseen hajautettuun asiakaspalveluun verrattuna.

3.3 Ympäristövaikutukset

Lainsäädännöllisistä linjauksista tehdyn väliraportin Yhden luukun periaate ympäristöllisessä lupamenettelyssä mukaan ”lupamenettelyjen yhteensovituksella ei olisi vaikutusta lupien myöntämisedellytyksiin” (Ympäristöministeriö 2017, s.12). Toisin sanoen lainsäädännöllä ei tavoitella suoria ympäristövaikutuksia.

Hankkeen työpajoissa ja asiantuntijakeskusteluissa on kuitenkin tunnistettu seuraavia mahdollisia tapoja, joilla menettelyjen yhteensovittamisella voi välillisesti olla vaikutusta ympäristönsuojelun tasoon:

Menettelyjen nopeutuminen ja yhteensovittaminen voi vaikeuttaa haitankärsijöiden ja asianosaisten mahdollisuuksia paneutua lupamenettelyihin, koska yhdellä kerralla voi olla nähtävillä hyvin laajoja lupahakemuksia selvityksineen, joihin tulisi ottaa kantaa nopealla aikataululla. Tällöin on myös mahdollista, että osa paikallistuntemuksesta jää käyttämättä. Isot yhtä aikaa esillä olevat aineistot ovat haaste myös eri viranomaisille, erityisesti tämä koskee käsittelyä kuntien luottamuselimissä.

Menettelyjen nopeutuminen ja yhteensovittaminen voi kuitenkin toisaalta helpottaa haitankärsijöiden ja asianosaisten mahdollisuuksia paneutua hankkeen asiakirjoihin, jolloin oleelliset seikat voivat tulla nykyistä paremmin esiin ja huomioon otetuiksi. Moninkertainen kuuleminen saman hankkeen eri vaiheissa on omiaan aiheuttamaan kansalaisissa ”osallistumisväsymistä”. Hankkeen koolla ja luonteella, järjestelmien toimivuudella, ohjauksella, neuvonnalla ja vuorovaikutuksella on merkittävä rooli kumpaan suuntaan yhden luukun periaatteen vaikutukset kallistuvat.

Useat teollisten hankkeiden muutos- ja laajennushankkeet merkitsevät myös uuden, aiempaa puhtaamman tekniikan käyttöön ottoa. Yhteensovitettut menettelyt voivat vapauttaa viranomaisresursseja muuhun käyttöön. On huomattava, että kyse ei ole vain lupaviranomaisten työstä, vaan myös lausunnonantajien käyttämistä resursseista.

Selvitystarpeiden yhdistämisellä ja lupamenettelyjen paremmalla koordinaatiolla ei asiantuntija-arvioiden mukaan todennäköisesti ole kielteisiä vaikutuksia selvitysten laatuun ja kattavuuteen. Lupien yhdenmukaisuus voi parantua viranomaisten keskinäisen yhteistyön lisääntymisen myötä. Lupamenettelyjen nopeutumisen vaikutus ympäristönsuojelun tasoon puolestaan riippuu siitä, millaisesta toiminnasta on kyse. Jos kyse on olemassa olevan toiminnan muuttamisesta tai laajentamisesta, ovat uudet lupaehdot yleensä tiukemmat kuin aiemmat, jolloin nopeutuminen merkitsee ympäristönsuojelun tason paranemista. Jos kyse on puolestaan kokonaan uudesta toiminnasta, voi nopeutuminen merkitä lupaa aloittaa ympäristön tilaa heikentävä toiminta aikaisemmin. Tämän vaikutuksen osalta on kuitenkin oleellista se tarkastellaanko asiaa vain Suomen osalta vai laajemmin niin, että Suomi on yksi mah-

dollinen sijoitusvaihtoehto ympäristön pilaamista mahdollisesti aiheuttavalle toiminnalle. Koska aineellista lainsäädäntöä ei ole tarkoitus muuttaa, ei vaikutusta voida tältäkkään osin pitää kovin merkittävänä.

Kokonaisuudessaan yhteensovittamisella ei arvioida olevan suoria ympäristövaikutuksia eikä epäsuorien ympäristövaikutusten ei arvioida olevan merkittäviä.

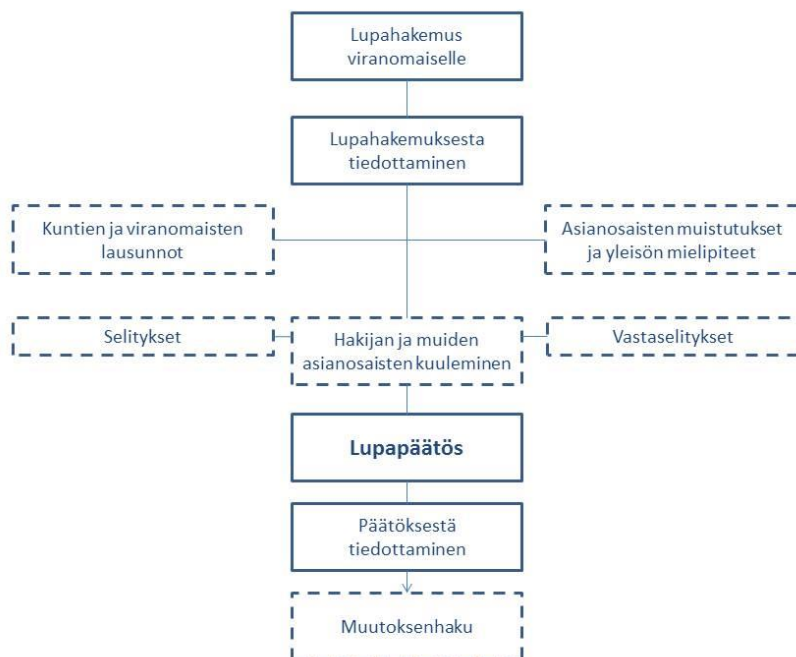
3.4 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

3.4.1 Vaikutukset kansalaisten asemaan ja kansalaisyhteiskunnan toimintaan

Kansalaisiin, kansalaisyhteiskuntaan ja muihin sosiaalisiin ulottuvuuksiin kohdistuvat vaikutukset ovat luonteeltaan moninaisia, ja ne ovat vuorovaikutuksessa sekä keskenään että muun tyyppisten vaikutusten kanssa. Oikeusministeriön vaikutusarviointiohjeessa (2007) kiinnitetään huomiota siihen, että ”useilla tarkasteltavilla yhteiskunnallisilla vaikutuksilla on yhteys perustuslain perusoikeussäännöksiin. Sääntelyn nimenomainen tarkoitus voi olla jonkin perusoikeuden, esimerkiksi yhdenvertaisuuden edistäminen, mutta sääntely voi myös vaikuttaa välillisesti perusoikeuksien toteutumiseen”.

Ympäristöllisten menettelyjen yhdentämisen lainsäädäntöhankkeen kannalta merkittävimmät kansalais- ja kansalaisyhteiskuntavaikutukset liittyvät kansalaisten mahdollisuuksiin osallistua lupamenettelyihin: tiedonsaantiin (sekä hakemuksen vireille tulosta ja viranomaisen päätöksestä), muistutusten ja mielipiteiden antamiseen sekä muutoksenhakuun (kuva 9). Koska ympäristöllisten menettelyjen yhden luukun lainsäädäntöhankkeessa suunnitellaan menettelylakia, joka koskisi varsinaista lupahakemusvaihetta (siis muutoksenhaku pois lukien), kohdistuu kansalaisvaikutusten arviointi erityisesti tiedotukseen ja kansalaisten kuulemiseen (muistutusten ja mielipiteiden antaminen).

Kuva 9. Yleiskuva kansalaisten osallistumisesta ympäristöllisessä lupamenettelyssä



Kansalaisten osallistumisen laajuudesta ympäristöllisiin lupamenettelyihin ei ole kattavaa tietoa. Taulukkoon 14 on koottu annettujen lausuntojen, muistutusten ja mielipiteiden lukumäärä AVlen ympäristölupamenettelyissä 2012-2015.

Taulukko 14. Aluehallintoviraston ympäristölupamenettelyissä annettujen lausuntojen, muistutusten ja mielipiteiden lukumäärä vuosina 2012-2015

	2012	2013	2014	2015
Viranomaisten lausunnot				
Yhteensä	592 kpl	659 kpl	717 kpl	762 kpl
Muistutukset ja mielipiteet				
Yksityiset	187 kpl	235 kpl	228 kpl	183 kpl
Järjestöt	89 kpl	97 kpl	84 kpl	55 kpl
Muut tahot	157 kpl	150 kpl	121 kpl	130 kpl
Muistutukset ja mielipiteet yhteensä	433 kpl	482 kpl	433 kpl	368 kpl

Lupahakemuksesta tiedottaminen:

Tällä hetkellä lupahakemuksen vireille tulosta tiedotetaan eri menettelyissä hieman eri tavoilla. Ympäristöluvasta, yhdistetystä ympäristö- ja maa-ainesluvasta, vesiluvasta, kemikaaliluvasta sekä kaivosluvasta on tiedotettava lupaviranomaisen ja kuntien ilmoitustaululla 30 päivän ajan. Vireilletulosta on myös pääsääntöisesti ilmoitettava alueen sanomalehdessä ja annettava erityistiedoksianto asianosaisille, jota hanke erityisesti koskee. Kunnan antamas-

ta maa-ainesluvasta on tiedotettava kunnan ilmoitustaululla sekä sopivaksi katsottavalla tavalla, jos asian ratkaisulla voi olla huomattavaa vaikutusta muihin kuin asianosaisiin. Rakennus-, toimenpide- ja purkamisluvasta on puolestaan tiedotettava itse rakennuspaikalla. Naapureita on lisäksi tiedotettava kirjeitse. Jos kyseessä on poikkeamisasia, jossa laajempi kuuleminen on tarpeen, on tiedotettava kunnan ilmoitustaululla ja sanomalehdessä. Luonnonsuojelulain mukaisesta poikkeuslupahakemuksen vireille tulon tiedottamisesta ei ole säädetty luonnonsuojelulaissa, joten siinä sovelletaan hallintolain yleissäännöksiä.

Ympäristöllisten menettelyjen yhden luukun lainsäädäntöhankkeessa on ehdotettu, että menettelyssä käsiteltävien lupahakemusten vireilläolosta tiedotettaisiin yhdellä ilmoituksella. Tiedottamiseen tulee tulevaisuudessa vaikuttamaan myös sähköisen asiointijärjestelmän kehittäminen sekä suunnittelun alla olevat julkisia kuulutuksia koskevat lakimuutokset (laki julkisista kuulutuksista), joilla pyritään digitalisoimaan julkisia palveluita, yksinkertaistamaan kuulutusmenettelyä sekä parantamaan kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksia ja tiedonsaantioikeuksia.

Vaikutusten arviointia varten järjestetyn kansalaistyöpajan osallistujat olivat sitä mieltä, että tällä hetkellä monia tärkeitäkin hankkeita menee kansalaisilta ohi tiedottamiseen ja tiedonsaantiin liittyvien haasteiden vuoksi (erityisesti lomakausien aikana). Parhaiten tietoon tulevat YVA-hankkeet, huonoiten kunnan ympäristöluvut sekä luonnonsuojelulain mukaiset poikkeusluvut. Tässä suhteessa osallistujat eivät nähneet lakiesityksen vaikuttavan juurikaan, vaikkakin hakemusten yhtäaikainen tiedottaminen sitoo lupahakemukset aiempaa selkeämmin yhdeksi kokonaisuudeksi, jolloin asianosaisten ja muun yleisön on mahdollisesti helpompi hahmottaa hanke ja pohtia sitä oman asian tai elinympäristön kannalta. Enemmän tiedonsaantiin tulee todennäköisesti vaikuttamaan sähköisen toimintaympäristön sekä julkisia kuulutuksia koskevan lain muuttaminen.

Varsinaisten vaikutusten tunnistamisen sijaan kansalaistyöpajan osallistujilla oli suosituksia uudistusten toimeenpanoon liittyen. Uudistuksen myötä korostuu monikanavainen viestintä, joka pitää sisällään viralliset kanavat, alueen median (myös sähköinen), sosiaalinen median, järjestöt sekä kasvokkain tapahtuvan viestinnän. Tiedottamisen tulisi olla selkeää (vailla teknisiä termejä), avointa ja mahdollisimman varhain tapahtuvaa. Varhainen tiedottaminen on tärkeää kansalaisyhteiskunnan näkökulmasta, koska eri menettelyjen vähenemisen ja määräaikaisten lyhentymisen myötä kansalaisten mahdollisuudet osallistua ja vaikuttaa eri vaiheissa vähenevät. Tiedotus olisi tarpeen olla selkeää myös sen suhteen, mitä asioita kussakin lupamenettelyssä harkitaan ja päätetään, koska usein kansalaisen voi olla vaikea ymmärtää, mitkä asiat kuuluvat mihinkin lupaharkintaan.

Asianosaisten ja muun yleisön kuuleminen

Asianosaisuuden määrittelyyn ei ole tulossa muutosta lakiehdotuksen myötä. Kussakin lupa-asiassa kuultavista tahoista säädetään siis edelleen asianomaisessa lupalaissa. Laajimmin asianosaisuus (eli henkilöt/tahot, joille on varattava tilaisuus tehdä lupahakemusta koskevia muistutuksia) on määritelty ympäristönsuojelulaissa, vesilaissa ja kaivoslaissa sekä yhdistetyn ympäristö- ja maa-ainesluvan kohdalla: asianosainen on henkilö/taho, jonka oikeutta tai etua asia saattaa koskea. Maa-aineslain, luonnonsuojelulain, kemikaaliturvallisuuslain ja hallintolain mukaan asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen rakennusluvan kohdalla puhutaan naapurista, joka on viereisen tai vastapäisen kiinteistön omistaja tai alueen haltija; poikkeamislupien kohdalla taas henkilöstä, jonka asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin hanke saattaa huomattavasti vaikuttaa. Ympäristönlupien, yhdistetyn ympäristö- ja maa-ainesluvan, vesiluvan, kemikaaliturvallisuusluvan ja kaivosluvan yhteydessä on lisäksi varattava yleisölle tilaisuus mielipiteen esittämiseen. Maa-aineslaissa, luonnonsuojelulaissa tai maankäyttö- ja rakennuslaissa ei ole säännöksiä yleisön kuulemisesta. Työpajaosallistujien mielestä yhteen

sovitetussa menettelyssä tulisi toimia laajimman asianosaisuusmääritelmän mukaan. Työpajassa heräsi myös kysymys, mikseivät toiminnanharjoittajapuolen järjestöt saa esittää muistutuksia.

Kuulemiseen liittyvä keskeinen muutos on kuulemisen ajallinen yhteensovittaminen. Kansalaisosallistumisen kannalta vaikutus voi olla sekä myönteinen että kielteinen. Myönteistä on, että yhtäaikainen kuuleminen voi selkeyttää hanketta niin, että se näyttäytyy paremmin yhtenä kokonaisuutena kansalaisille. Kielteistä sen sijaan on, että koska monilupainen hanke on suuri ja monimutkainen kokonaisuus, voi kansalaisten ja paikallisjärjestöjen olla vaikea saavuttaa riittävä ymmärrys hankkeesta ja laatia sitä koskeva muistutus tai mielipide. Keskusjärjestöjen edustajat näkivät, että tulevaisuudessa keskusjärjestöjen rooli paikallisjärjestöjä tukevana erityisasiantuntijana tulee olemaan aiempaa huomattavasti tärkeämpi, mikä puolestaan kuormittaa keskusjärjestöjä. Osallistujat näkivät myös, että tulevaisuudessa tarve kansalaisten ja järjestöjen ohjeistamiselle kasvaa. Kuulemisten ajallinen yhteensovittaminen luo myös merkittävän aikataulupaineen vapaaehtoisvoimin toimiville kansalaisjärjestöille. Kansalaisten tai kansalaisjärjestöjen voi olla myös vaikea kohdentaa muistutuksen/mielipiteen argumentit riittävällä tarkkuudella laajassa kokonaisuudessa. Kohdentaminen on kuitenkin tärkeää muutoksenhaun vuoksi. Kuulemisten ajallista yhteensovittamista tulee jatkossa sujuvoittamaan myös sähköinen toimintaympäristö, vaikkakin osallistujat painottivat, että sähköisen osallistumisen rinnalla tulee jatkossakin säilyttää mahdollisuus perinteiseen muistutusten/mielipiteiden toimittamiseen sekä menettelyjen seuraamiseen. Osallistujat painottivat yksimielisesti, että kuulemisajan tulisi olla riittävän pitkä (60 tai vähintään 45 päivää).

Työpajassa tehtiin myös muutamia muita yhteensovitettuun menettelyyn liittyviä havaintoja. Osallistujat näkivät, että menettelyn joustava soveltaminen (eli että toiminnanharjoittaja saa halutessaan valita ensin yhdennetyn menettelyn, mutta siirtyä kesken menettelyn eriyettyihin menettelyihin) on epäselvä kansalaisten näkökulmasta. Muutoksenhakuun liittyen taas todettiin, että vaikka siihen ei suunnitteilla olevassa ehdotuksessa ole tulossa muutoksia, aiheuttaa yhtä aikaa annettavat lupapäätökset sen, että eri lupalakien mukainen muutoksenhaku on vireillä samanaikaisesti. Se vaikuttaa kansalaisiin ja kansalaisjärjestöihin samalla tavalla kuin yhtäaikainen kuuleminen (aikataulupaine, henkilöresurssien riittävyys, muutoksenhaun oikean kohdentaminen). Lisäksi yleisempänä huomiona todettiin, että ympäristöllisten menettelyjen yhden luukun vaikutukset kansalaisten osallistumiseen eivät välttämättä yksinään ole merkittäviä, mutta ne kertautuvat, kun huomioon otetaan muut tuoreet tai vielä käynnissä olevat lainsäädäntöuudistukset (kuten uusi YVA-laki, maankäyttö- ja rakennuslain muutokset, maakuntauudistus ja ympäristönsuojelulain muutos koskien ilmoitusmenettelyä)

3.4.2 Aluekehitysvaikutukset

Esityksellä arvioidaan olevan myönteisiä vaikutuksia elinkeinotoimintaan, kilpailukykyyn ja välillisesti hyvinvointiin (ks. luku 3.1.). Arvioinnissa ei ole tunnistettu seikkoja, joiden perusteella nämä vaikutukset kohdistuisivat eri tavoin eri alueille. Sen sijaan yhteensovittamiseen kytkeytyvien uudistusten (sähköisen järjestelmän käyttöönotto, valtakunnallisen lupaviranomaisen perustaminen) arvioidaan vähentävän eri alueiden välisiä eroja lupamenettelyissä ja –ehdoissa ja näin edistävän eri toimijoiden tasa-arvoista kohtelua eri puolilla maata.

3.4.3 Tietoyhteiskuntavaikutukset

Tietoyhteiskuntavaikutuksilla tarkoitetaan säädösten välittömiä ja välillisiä vaikutuksia tietoyhteiskuntapalveluita tarjoaviin yrityksiin, palveluita käyttäviin kansalaisiin ja heidän käyttäytymiseensä sekä viestinnän perusinfrastruktuuriin. Koska ympäristöllisten menettelyjen yhden luukun säädösehdotus keskittyy lupamenettelyjen ajalliseen yhteensovittamiseen, ei sillä itsessään ole suoria tietoyhteiskuntavaikutuksia. Ajallisen yhteensovittamisen on kuitenkin nähty mahdollistuvan ainoastaan sähköisessä yhden luukun toimintaympäristössä, joten säädösehdotuksella on suora yhteys lupa- ja valvontatoimintojen sähköisten palvelujen kehittämiseen (ks. luku 2.1.3). Sillä puolestaan tavoitellaan yritysten, viranomaisten ja kansalaisten kannalta merkittäviä tietoyhteiskunnallisia vaikutuksia (TEM 2017).

Säädösehdotuksella voi olla tietoyhteiskuntavaikutuksia, mikäli ajallinen yhteensovittaminen ja sähköinen asiointi parantavat kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Osallistumismahdollisuuksien suhteen on kuitenkin huomioitava se, että kaikilla on erilaisista tietoteknisistä valmiuksista huolimatta oltava mahdollisuus menettelyihin osallistumiseen. Lisäksi lainsäädäntöhanke osaltaan edistää sähköisen toimintaympäristön yleistymistä viranomaismenettelyissä ja luo paineita siihen, että eri järjestelmien rajapinnat toimivat erityisesti kuntien ja valtion välillä.

3.5 Yhden luukun palveluperiaatteen suhde kunnalliseen itsehallintoon

3.5.1 Arvioinnin lähtökohdat

Arvioinnin ensisijainen vaihtoehto on ollut kohdan 2.1 mukaisesti niin sanottu yhteen sovittava vaihtoehto, joka merkitsisi samanaikaisesti vireille pantujen eri lupahakemusten käsitteilyvaiheiden ajallista yhdentämistä. Tätä ajallista yhteensovittamista koordinoivaksi viranomaiseksi on kaavailtu joko kunnan taikka valtion viranomaista riippuen siitä, kumpi käsittelee ympäristölupahakemuksen. Väli raportin mukaan yhteensovitetussa menettelyssä annettaisiin erilliset lupapäätökset, joiden antamisaikaa sovitettaisiin yhteen. Lupapäätösten sisältöä yhteensovitettaisiin siltä osin, ettei niihin sisältyisi keskenään ristiriitaisia lupamääräyksiä. Yhteensovittava viranomainen asettaisi muiden viranomaisten kanssa keskusteltuaan määräajan, jossa lupapäätökset annettaisiin. Määräaika alkaisi kulua vasta, kun kuulemiset on tehty ja koskisi siten varsinaista lupaharkintaa. Määräaika voitaisiin perustellusta syystä pidentää. Lupapäätösten julkipano ja tiedoksianto tapahtuisi yhdellä kertaa ja siitä säädetäisiin uudessa menettelylaissa.

Tässä arvioinnissa kysymys on siitä, millä tavoin tämä lupa-asioiden käsittelyn ajallinen yhteensovittaminen olisi mahdollista sopeuttaa kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojiaan liittyviin kysymyksiin. Kuntien toimivallassa olevat lupamenettelyt joita yhteensovittaminen koskisi, ovat ympäristönsuojelulain mukainen ympäristölupa (siltä osin kuin nämä luvat kuuluvat kuntien ratkaistaviksi), maa-aineslain mukainen maa-aineslupa (jotka jo nykyisin voivat yhdenmukaisen lupamenettelyn kautta kuulua tietyissä tapauksissa myös valtion viranomaiselle) sekä maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset rakennuslupa, toimenpidelupa, maisematyölupa ja purkamislupa.

3.5.2 Kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuoja ja sen ominaispiirteet

Suomen perustuslain 120 §:n 1–3 momentin mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Kunnilla on verotusoikeus, ja lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määrätymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Perustuslain suojaamiin kunnallisen itsehallinnon keskeisimpiin ominaispiirteisiin on katsottu kuuluvan muun ohella perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön pohjalta ainakin seuraavat seikat: 1) kuntalaisilla on oikeus itse valita kunnan ylin päättävä elin (valtuusto) ja kunnan hallinnon tulee muutoinkin perustua luottamushenkilöiden määräävään asemaan. 2) Valtuustolla on yleinen toimivalta päättää kuntalaisten yhteisistä asioista, minkä lisäksi kunnalla on tietyt sille erikseen lainsäädännöllä määrätyt tehtävät. 3) Kunnalla on itsenäinen taloudellinen päätösvalta, jonka ytimenä on verotusoikeus. 4) Kunta on valtionhallinnosta erillinen, ja sen toimielimillä on tietty riippumattomuus valtiosta.¹⁰

Yhteen sovittavan vaihtoehdon kannalta ongelmallisena on pidetty sitä, että tietyissä tapauksissa valtion viranomainen mahdollisesti sitovasti määritteli kunnan toimivallassa olevien lupien käsittelyaikataulun. On katsottu, että itsehallinnollisen kunnan tulee itse päättää rakennusvalvontaresurssiensa kohdentamisesta, ja että valtion viranomainen voisi aikataulua koskevalla ratkaisullaan yhteensovittavassa menettelyssä kunnan sijasta priorisoida yhteensovittavassa menettelyssä olevan hankkeen muiden, kunnan näkökulmasta mahdollisesti tärkeämpien hankkeiden edelle. Kyse on näin ensisijaisesti kunnallisen itsehallinnon suhteellisesta erillisyydestä ja hallinnollisesta riippumattomuudesta suhteessa valtion viranomaisiin. Tämä erillisuus ja riippumattomuus ei tietenkään ole absoluuttista, vaan erityisesti kuntien lakisäätöihin tehtäviin esimerkiksi ympäristöoikeuden alalla liittyy eri tavoin yhteistoimintaa valtion viranomaisten kanssa samoin kuin myös valtion valvontaa.

3.5.3 Yhden luukun periaatteen vaikutukset kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta

Yhteensovittavassa menettelyssä kyse on siitä, että yksi luukku näyttäytyy hallinnon asiakkaille yhtenä luukkuna, jonka takana viranomaisten tehtävät ja toimivaltasuhteet sinänsä säilyvät ennallaan. Yhteensovittaminen tapahtuisi ainoastaan aikataulutasolla, jolloin kunnan toimivallassa olevaan päätöksentekoon kohdistuisi ainoastaan menettelyvaiheiden aikatauluun liittyviä odotuksia. Koordinoiva viranomainen olisi kunnan viranomainen silloin, kun ympäristöluvasta päättäminen olisi kunnan toimivallassa. Ratkaistavana oleva kysymys on se, millä tavoin asioiden käsittelyn yhdennetty aikataulu määritellään muun ohella kunnalliseen itsehallintoon, mutta myös muut viranomaisten välisiin suhteisiin liittyvät seikat huomioiden.

Muiden ohella rakennuslupahakemuksen käsittelyä koskevat yleiset hallintoasian käsittelyä koskevat vaatimukset, kuten vaatimus käsittelyn viivytyksettömyydestä. Hallintolain 23 §:n mukaan hallintoasia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Viranomaisen on esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin. Hallintoasioiden käsittelyä koskevat myös muun ohella yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet, kuten perustuslakiinkin perustuva vaatimus hallinnon asiakkaiden yhdenvertaisesta kohtelusta. Kunta ei siis voi lähtökohtaisesti itsehallintonsa nojalla vapaasti valita käsittelemiensä lupa-asioiden aikataulua ja keskinäistä priorisointia, vaan tätä rajoittavat erityisesti hallinto-oikeudelliset reunaehdot. Lähtökohtaisesti kunnalla tulisi olla maankäyttö- ja rakennuslain 20 §:n mukaisesti käytettävissään

¹⁰ Harjula, Heikki – Prättälä, Kari: "Kuntalaki – tausta ja tulkinnat". Helsinki 2015, s. 58.

muun muassa rakentamisen ohjauksen tehtäviin riittävät voimavarat ja asiantuntemus. Riittäväillä resursseilla toimivassa viranomaisessa priorisoinnin tarvetta on vähemmän. Tosiasiassa hallintoasioiden käsittelyyn kuitenkin usein vaikuttaa viranomaisen resurssien rajallisuus.

Hallintolain järjestelmä itse asiassa sisältää vastaavat tavoitteet kuin yhteensovittavalle menettelylle on asetettu, palveluperiaatteesta viranomaisten yhteistyöhön. Hallintolain 7 §:n 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Hallintolain 10 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä.¹¹

Lainsäädännössä omaksuttavan ratkaisun tulisikin perustua nimenomaan viranomaisten väliseen yhteistyöhön kuin sen kaltaiseen ratkaisuun pyrkimiseen, jossa yksi viranomainen määrää sitovasti muiden viranomaisten päätösten käsittelyaikataulun. Kunnallista itsehallintoa ja sen perustuslainsuojaa yleisempi kysymys on, miten tällainen sitova käsittelyä koskeva ratkaisu käytännössä olisi mahdollinen toteuttaa. Millä tavalla se olisi sitova, minkälaisin sanktioin sitä voitaisiin tehostaa? Mitä esimerkiksi seuraisi siitä, jos tietty viranomainen ei ratkaisisikaan käsiteltävänä olevaa lupa-asiaa koordinoivan viranomaisen määrittelemässä aikataulussa? Tämä kysymys koskee yhtä lailla tilannetta, jossa koordinoiva viranomainen on valtion viranomainen kuin tilannetta, jossa koordinoiva viranomainen on kunnan viranomainen. Kunnalliseen itsehallintoon liittyvä näkökulma sinänsä koskee vain ensin mainittua tilannetta.

Yhteensovittavassa menettelyssä asetettava asian käsittelyn määräaika ei voinekaan tosiasiassa olla lopulta kuin enemmän taikka vähemmän tavoitteellinen. Tämän kaltaista ratkaisua onkin kuvattu toisaalla tässä arvioinnissa kohdassa 3.2.1, jossa on todettu, että ”kukin viranomainen tekee päätöksensä kuitenkin itsenäisesti oman työrytmyyksensä mukaisesti ja sovitut aikataulut voivat olla vain tavoitteellisia”. Viranomaisia sitoo kuitenkin hyvän hallinnon vaatimus asioiden joutuisasta käsittelystä.” Tällainen hankkeen lupa-asioita ratkaisevien viranomaisten, muiden ohella kunnan viranomaisten, yhteistyössä asetettu määräaika olisi samalla yhteensopiva kunnalliseen itsehallintoon liittyvien näkökohtien ja kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan kanssa.

¹¹ Ks. säännöksestä ja sen merkityksestä HE 72/2002 vp hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta, s. 60.

4. YVA- JA LUPAMENETTELYJEN YHTEENSOVITTAMISEN ENNAKOIDUT VAIKUTUKSET

4.1 Taloudelliset vaikutukset

4.1.1 Yritysvaikutukset

Yrityksiin kohdistuvien taloudellisten vaikutusten kannalta olennaista on erityisesti se, miten eri vaihtoehdot vaikuttavat ympäristömenettelyjen kokonaiskestoon. Yritysten kannalta YVAn ja lupamenettelyjen integrointi tuottaa eniten taloudellista hyötyä, jos se nopeuttaa investointeja. YVA-menettelyn arviointiselostuksen yhdistäminen lupahakemuksen kuulemiseen voi merkitä enimmillään kolmen kuukauden aikasäästöä.¹² Isoissa investoinneissa tällä voi olla suuri merkitys. Mikäli YVA-menettely voidaan integroida useamman lupamenettelyn kokonaisuuteen, mahtunee lupien ajallisesta yhteensovittamisesta saatava nopeutuminen edellä mainitun 3 kuukauden nopeutumisen sisään. Investointien nopeutumisen taloudellisia vaikutuksia on käsitelty luvussa 3. Eri menettelyjen ajallinen lyheneminen voi kuitenkin merkitä sitä, että toiminnanharjoittajan käyttämä aika ennen asian virallista vireille saattamista pitenee, koska toiminnanharjoittajan tulee valmistella aiempaa laajemmat asiakirjat kerralla valmiiksi. Toiminnanharjoittajan hallinnollinen taakka voi myös kasvaa, koska lupahakemuksista valmisteltaessa toiminnanharjoittaja ei voi tukeutua perusteltuun päätelmään tai kuulemispalautteeseen. Lisäksi on otettava huomioon, että korkeatasoinen YVA nopeuttaa lupasian käsittelyä ja voi tuoda taloudellisia säästöjä ympäristövahinkojen ehkäisyn kautta.

Nollavaihtoehto ei muuttaisi nykytilannetta. Vaihtoehdossa 1A yksi peräkkäinen kuulemiskierros vähenisi vain harvoissa tapauksissa (3,8 kpl/vuosi, 11 % kaikista YVA-menettelyistä) ja siten vaihtoehdon taloudelliset vaikutukset yrityksille jäisivät vähäisiksi. Vaihtoehdossa 1B yksi peräkkäinen kuulemiskierros vähenisi useimmissa YVA-hankkeissa (21,3 kpl/vuosi, 61,5 % kaikista YVA-menettelyistä). Vaihtoehto myös todennäköisesti tukisi parhaiten YVA:n ja lupamenettelyjen selvitysvaativuorosten yhtenäistä tulkintaa. Vaihtoehto 1C nopeuttaisi eniten YVA-vaiheen kestoa, mutta arviointiohjelmavaiheen poistaminen tai keventäminen voisi lisätä viiveitä myöhemmissä vaiheissa jälkivalvonnan lisääntymisenä. Lisäksi vaihtoehtoon liittyvä vaihtoehdottomuusedellytys ja kiireellisyysvaatimus ovat hyvin tulkinnanvaraisia, minkä vuoksi määrällistä arviota sen vaikutuksista ei voida tehdä. YVA-menettelyssä tarkasteltavat vaihtoehdot voivat olla sijaintivaihtoehtojen lisäksi teknisiä vaihtoehtoja tai ne voivat liittyä toiminnan ajoitukseen tai lieventämistoimiin.

Yritysten hallinnollisen taakan ja menettelyihin kuluvan ajan kannalta YVA- ja lupamenettelyn integrointi vähentäisi todennäköisesti eniten tilanteita, joissa selostuksen ja perustellun päätelmän ajantasaistamisääntelyä on tarvetta soveltaa lupavaiheessa (YVAL:n uusi menettely). Vaihtoehdon 1C mukainen arviointiohjelmavaiheen poistaminen / keventäminen vaikeuttaisi selvitystarpeiden rajausten tekemistä ja niiden oikea-aikaista tunnistamista. Nollavaihtoehto korostaisi vaihtoehdoista YVA:n ja luvituksen erillisyyttä, mikä voi tarkoittaa menettelyjen pidempää kokonaiskestoa ja sitä kautta yrityksille aiheutuvia kustannuksia. Vaihtoehdon 1A soveltamisala on puolestaan niin suppea, että taloudelliset hyödyt yrityksille

¹² Ajallinen viive syntyy nollavaihtoehdossa siitä, että yhteysviranomaisella on YVAL 23.1 §:n mukaan kaksi kuukautta antaa aikaa perusteltu päätelmä lausuntojen antamiseen ja mielipiteiden esittämiseen varatun määräajan päättymisestä. Lausunnot ja mielipiteet on puolestaan toimitettava yhteysviranomaiselle kuulutuksessa ilmoitettuna aikana, joka alkaa kuulutuksen julkaisemispäivästä ja kestää vähintään 30 päivää ja enintään 60 päivää (YVAL 20.2 §). Perusteltu päätelmä ja YVAL:n mukainen selostuksesta kuuleminen edeltää erillistä kuulemistä lupahakemuksista (30 päivää).

jäisivät vähäisiksi. Kaikissa vaihtoehtoissa hankkeesta vastaava voisi valita eriytetyn menettelyn (nollavaihtoehdon) mikäli katsoisi sen hankesuunnittelun kannalta parhaaksi. Nykyisen YVAL:n mukaan hankkeesta vastaavalla on käytettävissään YVA-yhteysviranomaisen antama perusteltu päätelmä hankkeen merkittävistä ympäristövaikutuksista kun se jättää hankkeen lupahakemuksen lupaviranomaiselle. YVA-hankkeissa perusteltu päätelmä kertoo pitkälti sen, minkälaisena hanketta on mahdollista viedä eteenpäin. Mikäli lupahakemus jätettäisiin ennen yhteysviranomaisen antamaa perusteltua päätelmää, on olemassa riski siitä, että lupahakemuksesta on perustellun päätelmän johdosta täydennettävä, jolloin lupahakemuksesta pitää kuulla uudestaan.

Nykyisin monet YVA-menettelyt on tehty laajoina (esim. erilaiset jätteenkäsittelyalueet) ja niihin on toisinaan sisällytetty useita osin erillisiä toimintoja, esimerkiksi kallionlouhinta ja maankaatopaikka tai pilaantuneen maan käsittely). Jos nämä on sisällytetty yhteen YVAan, on myöhemmin voitu edetä lupamenettelyjen avulla. Toisinaan YVAan on otettu mukaan hyvin laajoja maksimivaihtoehtoja, jotta mahdollisen laajennustarpeen vuoksi ei tarvitse tehdä uutta YVAa, vaan voidaan edetä lupatarkistusten kautta. Mikäli YVA-menettely integroidaan lupahakemukseen, voi tämä johtaa YVA-menettelyjen lukumäärien kasvuun ja siten lisäkustannuksiin toiminnanharjoittajille. Toisaalta integroidutkaan mallit eivät estä hankkeesta vastaavaa tekemään laajaa YVA-menettelyä. Hankekuvauksen on oltava jo YVA-direktiivinkin johdosta laaja ja selostukseen voi sisältyä kaikissa malleissa toiminnan laajentamisvaihtoehtoja ja niiden vaikutusten tarkasteluja.

4.1.2 Vaikutukset julkiseen talouteen

Arvioitaessa vaihtoehtojen vaikutuksia julkiseen talouteen on huomioitava, että LUOVAssa syntyy tehostumista verrattuna nykytilaan, kun YVA- ja lupaviranomainen toimivat samassa viranomaisessa. Kuulemisten yhteensovittamisesta saadaan lisää tehostumista, kun samaa hanketta koskevat menettelyt ovat samanaikaisesti vireillä ja niihin liittyviä menettelyvaiheita yhdistetään. Vaihtoehtoissa 1B ja 1C arviointiselostuksen ja lupahakemuksen samanaikainen tarkistaminen mahdollistaa tehokkaamman työnjaon LUOVAssa. Vaihtoehdossa 1A vaikutus kuulemisten yhteensovitusilanteessa jäisi vähäisemmäksi, jos YVA- ja lupaviranomainen vastaisivat edelleen kumpikin omasta menettelystään. Vaihtoehdossa 1B synergiahyöty toteutuisi useimmin. Nollavaihtoehdossa ja pääosin vaihtoehdossa 1A (89 % tapauksista) yhteysviranomainen arvioisi selostusvaiheessa lupaviranomaiseen nähden erillisesti ja eriaikaisesti hankkeen päästöperäisiä vaikutuksia. Lisäksi vaihtoehdot 1B ja 1C vähentäisivät useimmissa tilanteissa muiden viranomaisten lausuntojen määrää ja niiden sisällöllisiä päällekkäisyyksiä. Vaihtoehdon 1C mukainen osallistumisoikeuksien supistaminen vähentäisi viranomaisten työmäärää arviointiohjelma- ja selostusvaiheissa.

4.2 Viranomaisvaikutukset

LUOVAlla tulee olemaan valtakunnallinen toimivalta, mutta se tulee toimimaan alueilla. Koska LUOVAn organisointi on kesken, on mahdotonta arvioida miten YVA-yhteysviranomaistoiminta tullaan siinä organisoimaan suhteessa lupakäsittelyyn. Lähtökohteisesti tehtävien yhdistämisellä samaan viranomaiseen voidaan arvioida olevan synergiahyötyjä. YVA-yhteysviranomaistoiminta on tehtäväalueena pieni, YVA-menettelyjä on ollut vuodessa keskimäärin 35 kpl. Yhteysviranomaistoiminnan järjestäminen vaatii laajaa yhteistyötä eri tahojen kanssa niin asiantuntemuksen turvaamisen kuin kustannustenkin vuoksi.

Vaihtoehtoja 0 ja 1A voidaan pitää ympäristöviranomaisten tehtävien (eritetyt roolit) kannalta selkeimpänä. Viranomaisresurssien tehokkaan käytön kannalta vaihtoehto 1B on arvioitavissa edullisimmaksi (ks. edellinen kohta taloudelliset vaikutukset). Vaihtoehto 1C vähentäisi todennäköisesti yhteysviranomaisen työmäärää, mutta lisäisi lupaviranomaisen työmäärää. Tämä johtuisi osallistumisoikeuksien olennaisista supistuksista YVA-vaiheessa, mikä voisi lisätä osallistumisoikeuksien käyttöä lupavaiheessa ja jälkivalvonnassa. Vaihtoehdoissa on eroja myös muun muassa viranomaisten yhteistyön muotojen ja toimintamallien osalta. Yhteysviranomaisen perustellussa päätelmässä arviointiselostuksesta on yhteenveto arviointiselostuksesta annetuista lausunnoista ja mielipiteistä sekä yhteysviranomaisen perusteltu kannanotto hankkeen ympäristövaikutuksista. Nämä ovat tärkeitä tietoja lupaviranomaisen harkinnassa.

YVA-lainsäädännön toimivuusarvioinnin (Jantunen & Hokkanen, 2010) mukaan ”YVA-menettelyn keskeisillä toimijoilla, hankkeesta vastaavalla ja yhteysviranomaisella, on selkeät ja toimivat roolit ja vastuut”. Nollavaihtoehto muuttaa näitä suhteita vähiten, tosin 16.5.2017 voimaan tullut uusi YVAL muuttaa näitä jossain määrin myös nollavaihtoehdossa. Se ei kuitenkaan ohjaa ympäristövaikutusten arvioinnin ja lupamenettelyjen menettelyjen ajalliseen tai/ja menettelylliseen yhdistämiseen. Siinä korostuu eniten YVAn ja lupamenettelyjen ajallinen ja menettelyllinen erillisuus. Vaihtoehto 1A on vaikutuksiltaan lähellä nollavaihtoehtoa, sillä sen mukaisen yhdistämissääntelyn piiriin kuuluisi keskimäärin 3,8 hanketta vuodessa. Toisaalta 1B ja 1C vaihtoehtojen laajemmat integrointimahdollisuudet muuttaisivat eniten toimijoiden rooleja ja vastuuta.

4.3 Ympäristövaikutukset

Nollavaihtoehdossa eri tahoilla on eniten aikaa perehtyä ja ottaa kantaa hankkeeseen ja sen vaikutuksiin suunnittelun eri vaiheissa. Myös hankkeesta vastaavalla on eniten aikaa suunnitella hanke siten, että ympäristövaikutukset jäävät mahdollisimman vähäisiksi. Vaihtoehdon ympäristölliset hyödyt korostuvat hankkeissa, joissa hankkeelle on aitoja sijoituspaikka-vaihtoehtoja ja, joita hankkeesta vastaava on halukas harkitsemaan. Tällöin eri osapuolet voivat ottaa kantaa vaihtoehtoihin ja kannanotot voivat välittyä hankesuunnitteluun ennen lupahakemuksen jättämistä. Vaihtoehdon mukaisessa mallissa hankkeesta vastaava saa aina perustellun päätelmän käytettäväkseen ennen lupahakemuksen jättämistä ja voi hyödyntää tätä hankesuunnittelun viimeistelyssä. Vaihtoehto 1A on ympäristövaikutuksiltaan lähellä nollavaihtoa, jossa YVAn ja luvituksen integrointi koskisi vain vaihtoehdottomia teollisia muutoshankkeita.

YVAn rooli ympäristöpolitiikan ohjauskeinona heikkenisi vaihtoehdoissa 1B ja 1C. Laaja integroiminen lupamenettelyyn todennäköisesti tarkoittaisi, että YVAn vaihtoehtotarkastelujen laajuus supistuisi, jolloin nykyiseen YVA-menettelyyn sisältyvä potentiaali kehittää suunnittelussa ympäristövaikutuksiltaan ”parhaita” vaihtoehtoja voi vähentyä. Vaihtoehtojen ympäristövaikutuksia arvioitaessa tulee kuitenkin ottaa huomioon YVA-hankkeisiin sovellettavan lainsäädännön muodostama kokonaisuus. Myös 1B ja 1C-vaihtoehdossa aineellisen lainsäädäntö ohjaa hankkeesta vastaavaa käyttämään YVA-menettelyä ja sen vaihtoehtotarkastelua siten, että löydetään ympäristöllisesti toteuttamiskelpoinen vaihtoehto lupaharkintaa varten. Hankkeesta vastaava voi tehdä korkeatasoisen YVAn ja sijoitusvaihtoehtotarkastelun myös integroiduissa malleissa. YVA-ohjelmalle ja YVA-selostukselle asetetut sisältövaatimukset eivät muuttuisi. Näiden vaihtoehtojen osalta voidaan kuitenkin tunnistaa YVAn ohjaavan vaikutuksen väheneminen hankkeen lupavaiheen edetessä jo ennen kuin arviointiselostukselle ja valitulle toteuttamisvaihtoehdolle on saatu palautetta yleisön kuulemisesta ja yhteysviranomaisen perustellusta päätelmästä. Vaihtoehdon 1 C ongelmana on

lisäksi osallistumismenettelyjen suppeus arviointiohjelmavaiheessa, mikä voi heikentää ympäristövaikutusten ja riskien tunnistamista.

4.4 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Muiden vaikutusten osalta olennaisiksi vaikutuksiksi on tunnistettu vaikutukset eri osapuolien osallistumismahdollisuuksiin. Nollavaihtoehdossa eri osapuolilla on mahdollisuus perehtyä ja ottaa kantaa hankkeeseen ja vaikutusten arviointiin sekä ohjelma- että selostusvaiheessa ennen kuin hakija on jättänyt lupahakemuksen. Vaihtoehto 1A on tältä osin lähellä nollavaihtoehtoa, sillä integroiminen tulee kyseeseen vain tilanteissa, joissa osallistumisen vaikuttavuus on vähäisempää. Toisaalta useat kuulemiskierrokset voivat aiheuttaa myös sekaannuksia ja ”osallistumisväsymistä”.

Vaihtoehdossa 1B osallistumaan oikeutetuilla on mahdollisuus osallistua YVA-menettelyyn arviointiohjelmavaiheessa vaihtoehtojen ollessa vielä avoimia, mutta selostusvaiheessa osallistuminen tapahtuu tilanteessa, jossa hakija on valinnut hakemuksensa pohjaksi yhden vaihtoehdon. Tämä puolestaan rajoittaa tosiasiallisia osallistumismahdollisuuksia. Vaihtoehto 1C vähentäisi olennaisesti osallistumismahdollisuuksia arviointiohjelmavaiheessa, mutta selostuksen ja lupahakemusten integroiminen tehtäisiin vain silloin, kun kyse olisi vaihtoehdottomasta hankkeesta.

Osallistumisen vaikuttavuuden kannalta on kuitenkin huomioitava, että hankesuunnittelusta päättää hankkeesta vastaava. Mikäli hankkeesta vastaavalla ei ole halukkuutta yhteistoiminnalliseen suunnitteluun ja eri osapuolten näkemysten huomioon ottamiseen, lupamenettelyistä eriytetyssäkin YVAssa osallistumisen vaikuttavuus voi jäädä vähäisemmäksi, mikäli hanke kuitenkin täyttää muusta lainsäädännöstä tulevat reunaehdot. Kaikissa vaihtoehdoissa hankkeesta vastaava voi halutessaan toteuttaa YVA-menettelyn vuorovaikutteisempaan kuin laki edellyttää. YVA-menettelyihin on sisältynyt tyypillisesti selvästi oikeudellisia vähimmäisvaatimuksia pidemmälle menevää osallistumista muun muassa yleisötilaisuuksien, ohjausryhmien ja työpajojen muodossa sekä yhä laajemmin internet-pohjaisia vuorovaikutuskeinoja käyttäen (ml. sosiaalisen median keinot).

Osallistumismahdollisuudet voivat kuulemisten yhdistämistilanteessa myös heikentyä, mikäli kuulemisaika jää liian lyhyeksi. Kuulemisille asetettavissa määräajoissa olisi tarpeen ottaa huomioon muistutuksia, mielipiteitä ja lausuntoa antavien tahojen tosiasialliset osallistumismahdollisuudet. Integrointitilanteissa kuulemisaika lupahakemuksesta ja selostuksesta olisi perusteltua pidentää 60 päivään kaikissa kehittämisvaihtoehdoissa (1A, 1B ja 1C), sillä YVA-velvollisissa hankkeissa asiakirjat ovat usein laajoja ja monitahoisia.

Taulukko 15. YVA-vaihtoehtojen vaikutusten arvioinnin päätuloksia

Vaihtoehto	0	1A	1B	1C
Vaihtoehdon pääpiirteet YVA- ja lupamenettelyjen yhdistämisen näkökulmasta	Menettelyjen yhteensovittaminen YVAL:n (252/2017) puitteissa. Menettelyt ajallisesti ja organisatorisesti erillään.	Arviointiselostuksesta ja lupahakemuksesta yhdistetty kuulutus mahdollinen YSL:n mukaisissa, LUOVA:n luvittamissa teollisuuslaitosten muutos- ja laajennushankkeissa, joissa hankkeelle ei ole vaihtoehtoja.	Muutoin kuin 1A, mutta laaja soveltamisala (LUOVA:n lupamenettelyjen piiriin kuuluvat hankkeet). Vastuu yhdistetyn kuulemisen järjestämisestä lupaviranomaisella (yhteistyö YVA- viranomaisen kanssa).	Vaihtoehdon 1A kaltainen yhdistetty kuulutus mahdolliseksi kaikissa hanketyypeissä, mutta edellytykseksi hankkeen vaihtoehdottoisuus. Arviointiohjelma- ja selostusvaiheissa ei yleisön kuulemista, vaan tiedottaminen. Kiireellisissä hankkeissa ei ohjelmavaihetta.
Lainsäädäntöhankkeen päätavoitteiden toteutuminen (menettelyjen yhdistäminen, kokonais-keston lyhentäminen)	Vaihtoehto ei ohjaa ympäristövaikutusten arvioinnin ja lupamenettelyjen menettelyjen ajalliseen tai/ja menettelylliseen yhdistämiseen.	Vaihtoehto mahdollistaa vain harvoin (n. 11 % YVA-hankkeista) ympäristövaikutusten arvioinnin ja lupamenettelyjen menettelyjen ajallisen tai/ja menettelyllisen yhdistämisen.	Mahdollistaa yhden peräkkäisen kuulemiskierroksen vähentämiseen useammassa YVA-hankkeissa (n. 60 %). Selvitysten hyödynnettävyys paranee, kun YVA loppuvaiheessa suunnittelua.	Nopeuttaa YVA-vaiheen kestoa, mutta arviointiohjelmavaiheen poistaminen tai keventäminen voisi lisätä viiveitä myöhemmissä vaiheissa. Vaihtoehdottoisuus vaikeasti määriteltävissä.
Taloudelliset vaikutukset	Vaihtoehto korostaa YVA:n ja luvituksen erillisyyttä, ei lyhennä menettelyjen kokonais-kestoja eikä vähennä yrityksille ja viranomaisille syntyviä kustannuksia.	Menettelyjen integroinnin mahdollistavien säännösten soveltamisalan suppeuden vuoksi kustannussäästöt toteutuisivat harvoin.	Mahdollistaa menettelyjen kokonaiskeston lyhentämisen useimmissa YVA-hankkeissa ja kustannussäästöt toteutuisivat useammin.	Vähentää YVA-vaiheen kustannuksia, mutta kustannukset voivat lisääntyä myöhemmissä vaiheissa. Vaihtoehdon mukainen arviointiohjelmavaiheen poistaminen / keventäminen vaikeuttaa selvitystarpeiden oikea-aikaista tunnistamista.
Viranomaisvaikutukset	Ympäristöviranomaisten tehtävät (eriytetty roolit) selkeät.	YVA- ja lupaviranomaisten tehtävät selkeästi eriytetty. Lisää yhteistyön tarvetta integroimistilanteissa.	Arviointiselostuksen ja lupahakemuksen samanaikainen tarkistaminen LUOVAssa. Edellyttää tiivistä yhteistyötä.	Vaihtoehto vähentää yhteysviranomaisen työ-määrää, mutta lisää lupaviranomaisen työ-määrää.
Ympäristövaikutukset	Ohjaa vaihteittain tarkentuvaan ympäristövaikutukset huomioon ottavaan suunnitteluun ja vaikutusten arviointiin sekä vaihtoehtojen punnitsemiseen.	Koska soveltamisala suppea ja koskee vaihtoehdottoimia hankkeita, ympäristövaikutukset vähäisiä.	Vähentää ympäristöviranomaisen ohjausta YVA-vaiheessa ja selostuspalautteen huomioonottamismahdollisuutta hankesuunnittelussa. Vähentää YVA-menettelyyn sisältyvää potentiaalia löytää suunnittelussa ympäristövaikutuksiltaan parhaita vaihtoehtoja.	Osallistumismenettelyjen supistaminen heikentää ympäristövaikutusten ja riskien tunnistamismahdollisuuksia.
Vaikutukset osallistumismahdollisuuksiin	Eri osapuolilla hyvät mahdollisuudet perehtyä ja ottaa kantaa hankkeeseen ja vaikutusten arviointiin.	Ei juuri vaikutusta yhdistämistäntelyyn soveltamisalan suppeuden vuoksi. Sovelletaan hankkeisiin, jossa osallistumisen rooli vaihtoehdottomuuden vuoksi ole merkittävä.	Selostusvaiheessa vähentää osallistumisen vaikuttavuutta, koska tapahtuu tilanteessa, jossa hakija on valinnut hakeuksensa pohjaksi yhden vaihtoehdon.	Vähentää olennaisesti osallistumismahdollisuuksia arviointiohjelma- ja selostusvaiheissa.
Kuinka monta YVA-hanketta vuodessa	0	3,8 (oletuksena, että kaikki vaihtoehdottoimia)	21,3	3,8 - ? vaihtoehdottoimien uudishankkeiden määrää?

5. YHTEENVETO JA SUOSITUKSET

Ympäristöministeriö asetti 14.10.2016 lainsäädäntöhankkeen ympäristöllisten menettelyjen yhdentämiseksi. Hankkeessa valmistellaan ehdotus hallituksen esitykseksi ympäristöllisten menettelyjen yhdentämisestä, mikä sisältäisi yhdenmukaisen menettelyä koskevan lain sekä tarvittavat muutokset olemassa olevaan lainsäädäntöön. Lisäksi hankkeessa valmistellaan ehdotukset ympäristövaikutusten arviointimenettelyn ja lupamenettelyn yhteensovittamiseksi.

Tässä arvioinnissa ensisijaisena vaihtoehtona on tarkasteltu lainsäädännöllisistä linjauksista tehdyn väliraportin ”Yhden luukun periaate ympäristöllisessä lupamenettelyssä” (3.5.2017) mukaista yhteensovittavaa vaihtoehtoa. Vertailukohtana tarkasteltiin nykytilasta johdettua tilannetta vuonna 2020 ilman ympäristöllisten menettelyjen yhteensovittamista. Lisäksi arviointiin YVA-menettelyn ja lupamenettelyjen yhteensovittamista. Tavoitteena on ollut täsmentää aikaisemmassa selvityksessä (Belinskij ym. 2016) alustavasti tunnistettuja vaikutuksia ja tuottaa euromääräisiä arvioita säädösmuutosten kustannusvaikutuksista.

5.1 Lupamenettelyiden yhteensovittaminen

Vaikutukset

Arvioinnin perusteella yhteensovittavan lupamenettelyn taloudellisten hyötyjen nettonykyarvon arvioidaan olevan käytetyillä lähtöarvoilla 10 vuoden tarkastelujaksolla (vuosina 2020–2029) yhteensä 201 miljoonaa euroa kun lupamenettelyiden yhteensovittamisen oletetaan nopeuttavan lupien käsittelyaikoja yhteensä 20 %. Vaikutus jakautuu yritysten hallinnollisten kustannusten vähentymisestä koituviin hyötyihin (3,6 miljoonaa euroa), yritysten investointien nopeutumisesta koituviin hyötyihin (199 miljoonaa euroa) sekä lisääntyneisiin julkisen talouden hallinnollisiin kustannuksiin (- 2,1 miljoonaa euroa). Taloudellisten vaikutusten arvioidaan koituvan siten lähes yksinomaan investointien nopeutumisesta, jolla arvioidaan olevan myönteisiä vaikutuksia myös kansantalouteen ja vaikuttavan täten myös työllisyyteen.

On kuitenkin huomattava, että taloudellisten vaikutusten laskelmien lähtötietoihin sisältyy runsaasti epävarmuuksia. Tämän vuoksi mallille suoritettiin epävarmuustarkastelua, jossa tarkasteltiin epävarmimpien lähtötietojen muutosten vaikutuksia lopputulokseen. Analyysi osoitti, että eri oletuksilla taloudellisten hyötyjen nettonykyarvo vaihtelee tarkastelujaksolla 2020–2029 kokonaisuudessaan -240 ja 416 miljoonan euron välillä. Tämän perusteella taloudellisten vaikutusten voidaan arvioida jäävän parhaimmillaankin vuositason melko vähäisiksi. Keskeisin syy tälle on se, että yhden luukun lainsäädäntöhankkeen piiriin kuuluvien lupien määrä on jäämässä melko pieneksi. Taloudellisten hyötyjen realisoituminen edellyttää, että käsittelyaikoja saataisiin aidosti nopeutettua ja yritykset kokisivat tarpeelliseksi lupahakemuksen käsittelyn yhdessä luukussa. Mikäli näissä tavoitteissa epäonnistutaan eikä menettely toimita halutulla tavalla käsittelyaikoja nopeuttaen, voisivat taloudelliset hyödyt muuttua sen sijaan negatiivisiksi eli kustannuksiksi.

Lainsäädäntöhankkeen arvioidaan lisäävän jossain määrin koordinoivan viranomaisen työtä. Vaikutus olisi kuitenkin tavoiteltaviin hyötyihin nähden varsin vähäinen, vuositason arviolta noin neljä henkilötyövuotta. Koska koordinoivan viranomaisen toiminta on ratkaisevaa yhden luukun palveluperiaatteen onnistumiselle, olisi sen vaatimat resurssit turvattava. Samoin on kiinnitettävä muutoinkin huomiota lupaviranomaisten resursseihin, jotta muiden

lupien käsittely ei viivästy. Vaikka kokonaisresurssitarve on vähäinen, voi erityisesti kunnissa koordinoivan viranomaisen vähäisten henkilöresurssien takia muodostua pullonkauloja, joissa koordinaatio tosiasiallisesti hidastaa menettelyjen kokonaiskestoja.

Lainsäädäntöhankkeella ei arvioida olevan välittömiä eikä merkittäviä välillisiä ympäristövaikutuksia. On kuitenkin mahdollista, että menettelyjen nopeutuminen ja yhteensovittaminen voi tilanteesta riippuen joko vaikeuttaa tai helpottaa haitankärsijöiden ja asianosaisten mahdollisuuksia paneutua ja osallistua lupamenettelyihin. Viranomaisten keskinäisen yhteistyön lisääntymisen myötä lupien yhdenmukaisuus voi parantua. Näillä voi välillisesti olla vaikutusta ympäristönsuojelun tasoon. Lupamenettelyjen nopeutumisen vaikutus ympäristönsuojelun tasoon puolestaan riippuu siitä, millaisesta toiminnasta on kyse.

Kansalaisten osallistumisen kannalta yhden luukun ehdotuksella on todennäköisesti myönteisiä ja kielteisiä vaikutuksia. Hakemusten yhtäaikainen tiedottaminen ja kuulemisvaihe sitovat lupahakemukset aiempaa selkeämmin yhdeksi kokonaisuudeksi, mikä helpottaa asiakokonaisuuden ymmärtämistä, käsittelemistä ja osallistumisen kohdentamista. Toisaalta kansalaisten ja järjestöjen voi olla vaikea saavuttaa riittävä ymmärrys monilupaisesta hankkeesta ja valmistella sitä koskeva muistutus tai mielipide laajasta kuulemisaineistosta lyhyen kuulemisajan puitteissa. Kuulemisajan ohella kansalaisosallistumisen kannalta tärkeässä roolissa on varhainen ja monikanavainen tiedottaminen.

Suosituks

Sähköinen järjestelmä on edellytys yhden luukun lupamenettelyjen yhteensovittamiselle. Koska kuntien käsittelemä rakennuslupa on osa yhteensovitettavia lupamenettelyjä, erityistä huomiota on kiinnitettävä valtion ja kuntien tietojärjestelmien yhteensopivuuteen. On myös huomattava, että yhteensovittavan menettelyn vaikutuksia esimerkiksi käsittelyaikojen nopeutumiseen on mahdotonta irrottaa sähköisen järjestelmän vaikutuksista.

Yhteensovitetussa menettelyssä menettelyn aikataulun tulisi määräytyä hallintolain viranomaisten yhteistyövelvollisuutta ja käsittelyn viivytyksettömyyttä koskevien vaatimusten mukaisesti. Erityisesti toimivaltaisten viranomaisten keskinäisten suhteiden ja kunnalliseen itsehallintoon liittyvien seikkojen vuoksi koordinoivan viranomaisen tulisi määritellä tavoiteltu käsittelyaikataulu yhteistyössä toimivaltaisten viranomaisten kanssa. Yhteensovitetussa menettelyssä käsiteltävät hankkeet ovat keskenään niin erilaisia, ettei yleisten, kaikkia tapauksia koskevien määräaikojen asettaminen ole mahdollista tai tarkoituksenmukaista. Näin toteutettuna yhteensovitetun menettelyn ei voida arvioida olevan ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan kanssa.

Muutoksenhaun jääminen yhteensovittaminen menettelyn ulkopuolelle voi merkittävästi vaikuttaa sujuvoitumispotentiaalin toteutumiseen. Yhteensovittavan lupamenettelyn vaikutuksia olisi hyvä laajemminkin seurata ja arvioida, jotta saadaan tietoa mahdollisesti tarvittavia jatkokehitystoimia varten.

Lupamenettelyjä keskenään tiiviimmin yhdentävän vaihtoehdon (yhdentämisvaihtoehto) vaikutuksia ei ole tässä vaiheessa määrällisesti arvioitu vaihtoehdon tarkentamattomuuden ja lähtötietojen epävarmuuden vuoksi. Ilmeistä kuitenkin on, että pidemmälle viety integrointi vahvistaisi vaikutuksia yhteensovittavaan vaihtoehtoon verrattuna eli lisäisi etenkin investointien nopeutumisesta saatavia hyötyjä.

5.2 YVA- ja lupamenettelyjen yhteensovittaminen

Lähtökohdat

YVAn ja lupamenettelyjen yhteensovittamisen osalta vaikutusten arvioinnissa oli mukana neljä vaihtoehtoa. Nollavaihtoehdossa menettelyjen yhteensovittaminen toteutuisi YVAL:ssa säädetyllä tavalla. Vaihtoehdossa 1A YVA- ja lupamenettelyjen yhdentäminen toteutuisi siten, että laissa säädettäisiin mahdollisuudesta kuuluttaa arviointiselostuksesta ja lupahakemuksesta samalla kuulutuksella YSL:n mukaisissa, LUOVAn luvittamissa teollisuuslaitosten muutos- ja laajennushankkeissa, joissa hankkeelle ei ole vaihtoehtoja. Vaihtoehto 1B vastaisi pääpiirteiltään muutoin vaihtoehtoa 1A, mutta arviointiselostusvaiheessa kuulemiset yhteen sovittavan sääntelyn soveltamisalaan kuuluisivat kaikki LUOVAn lupamenettelyjen piiriin kuuluvat hankkeet. Vaihtoehdossa 1C YVAn ja lupamenettelyjen yhteensovittaminen (selostusvaiheessa) olisi mahdollista kaikissa hanketyypeissä, mutta sen edellytyksenä olisi hankkeen vaihtoehdottomuus. Vaihtoehdossa kiireellisiin hankkeisiin ei sovellettaisi arviointiohjelmavaihetta. Muissa kuin kiireellisissä hankkeissa luovuttaisiin yleisön kuulemisesta arviointiohjelmavaiheessa. Myös arviointiselostusvaihe sisältäisi vain yleisön tiedottamisen.

YVA-menettelyn soveltamiskäytännön perusteella vaihtoehdon 1A mukaisen yhdentämisen sääntelyn (YVAn ja lupamenettelyjen kuulemisten osittainen integrointi) piiriin kuuluisi n. 10 % YVA-hankkeista. Vaihtoehdon 1B mukaisen yhdentävän sääntelyn piiriin kuuluisi puolestaan n. 60 %:ssa YVA-hankkeista. Vaihtoehdon 1C mukaisen integrointisääntelyn käytöala olisi laajempi kuin vaihtoehdossa 1A, mutta suppeampi kuin vaihtoehdossa 1B. Tarkempi soveltamistilanteiden määrän arvioiminen edellyttäisi kriteeristön määrittämistä vaihtoehtoehtottomuusedellytykselle ja kiireellisyydelle.

Jatkossa LUOVA vastaa sekä yhteysviranomaisen että lupaviranomaisen tehtävistä. Tehtävien yhdistämisellä samaan viranomaiseen voidaan arvioida olevan synergiahyötyjä.

Taloudelliset vaikutukset

YVA-menettelyn arviointiselostuksen yhdistäminen lupahakemuksen kuulemiseen voi merkitä enimmillään 3 kuukauden aikasäästöä. Yhdistäminen toteutuisi useimmin vaihtoehdossa 1B. Tämän mallin mukainen integrointi vähentäisi todennäköisesti eniten myös tilanteita, jossa selostuksen ja perustellun päätelmän ajantasaistamisääntelyä on tarvetta soveltaa luvitusvaiheessa (YVAL:n uusi menettely). Vaihtoehdon 1C mukainen arviointiohjelmavaiheen poistaminen / keventäminen vaikeuttaisi rajausten tekemistä ja selvitystarpeiden oikea-aikaista tunnistamista. Nollavaihtoehto korostaisi vaihtoehtoista eniten YVAn ja luvituksen erillisyyttä, mikä pidentää menettelyjen kokonaiskestoa ja yrityksille aiheutuvia kustannuksia. Toisaalta YVAn ja luvituksen yhdistämistilanteissa toiminnanharjoittajan hallinnollista taakkaa lisää se, ettei toiminnanharjoittaja voi tällöin tukeutua lupahakemusta valmistellessaan perusteltuun päätelmään tai kuulemispalautteeseen. Lisäksi on otettava huomioon, että korkeatasoinen YVA nopeuttaa lupa-asian käsittelyä ja voi tuoda taloudellisia hyötyjä investointien nopeutumisen kautta ja säästöjä ympäristövahinkojen ehkäisyn kautta.

Viranomaisvaikutukset

Vaihtoehtoja 0 ja 1A voidaan pitää ympäristöviranomaisten tehtävien (eriytetty roolit) kannalta selkeimpinä. Eriytetyistä menettelyistä aiheutuu kuitenkin kustannustehottomuutta. Arviointiselostuksen ja lupahakemuksen samanaikainen tarkistaminen mahdollistaa tehokkaan työnsä LUOVAssa. Vaihtoehdossa 1B tehostuminen toteutuisi useimmin. Vaihtoehtojen 0 ja 1A mukainen yhdistäminen ei aiheuta merkittäviä muutoksia viranomaisten tehtävien määrään.

toehto 1C vähentäisi todennäköisesti yhteysviranomaisen työmäärää, mutta lisäisi lupaviranomaisen resurssien tarvetta. Tämä johtuisi osallistumisoikeuksien olennaisista supistuksista YVA-vaiheessa, mikä voisi lisätä osallistumisoikeuksien käyttöä luvitusvaiheessa. Vaihtoehtoisissa on eroja myös muun muassa viranomaisten yhteistyön muotojen ja toimintamallien osalta. Näiltä osin vaihtoehtoja ei ole kuitenkaan asetettavissa selkeään paremmuusjärjestykseen.

Ympäristövaikutukset

Nollavaihtoehtossa eri tahoilla on eniten aikaa perehtyä ja ottaa kantaa hankkeeseen ja sen vaikutuksiin suunnittelun eri vaiheissa. Myös hankkeesta vastaavalla on eniten aikaa suunnitella hanke ympäristövaikutuksiltaan mahdollisimman pieneksi. Vaihtoehdon mukaisessa mallissa hankkeesta vastaava saa perustellun päätelmän käytettäväkseen ennen lupahakemuksen jättämistä ja voi hyödyntää tätä hankesuunnittelun viimeistelyssä ja vaihtoehdon valinnassa. Vaihtoehto 1A on ympäristövaikutuksiltaan lähellä nollavaihtoa. Vaihtoehtossa YVAn ja luvituksen integrointi koskisi vain vaihtoehdottomia teollisia muutoshankkeita.

YVAn rooli ympäristöpolitiikan ohjauskeinona heikkenisi vaihtoehtoisissa 1B ja 1C. Toisaalta YVAn selvitysvaatimukset säilyisivät ennallaan ja aineellinen lainsäädäntö ohjaisi hankkeesta vastaavaa käyttämään YVA-menettelyä ja sen vaihtoehtotarkastelua siten, että prosessissa löydetään ympäristöllisesti toteuttamiskelpoinen vaihtoehto lupaharkintaa varten. Vaihtoehtossa 1C osallistumismenettelyjen supistuminen arviointiohjelmavaiheessa voi heikentää olennaisten ympäristövaikutusten ja riskien tunnistamismahdollisuuksia.

Vaikutukset osallistumismahdollisuuksiin

Nollavaihtoehtossa eri osapuolilla on mahdollisuus perehtyä ja ottaa kantaa hankkeeseen ja vaikutusten arviointiin sekä ohjelma- että selostusvaiheessa ennen kuin hakija on jättänyt lupahakemuksen. Vaihtoehto 1A on tältä osin lähellä nollavaihtoehtoa. Sen vaikutukset osallistumismahdollisuuksiin olisivat vähäiset.

Vaihtoehtossa 1B osallistumaan oikeutetuilla on mahdollisuus osallistua YVA-menettelyyn arviointiohjelmavaiheessa, mutta selostusvaiheessa osallistuminen tapahtuu tilanteessa, jossa hakija on valinnut hakemuksensa pohjaksi yhden vaihtoehdon. Vaihtoehto 1C vähentäisi olennaisesti osallistumismahdollisuuksia arviointiohjelmavaiheessa, mutta selostuksen ja lupahakemusten integroiminen tehtäisiin vain silloin, kun kyse olisi vaihtoehdottomasta hankkeesta.

Kuulemisille asetettavissa määräaajoissa olisi tarpeen ottaa huomioon muistutuksia, mielipiteitä ja lausuntoa antavien tahojen tosiasialliset osallistumismahdollisuudet. Integrointitilanteissa lupahakemuksesta ja selostuksesta kuulemisaika olisi perusteltua pidentää 60 päivään kaikissa kehittämissvaihtoehtoisissa (1A, 1B ja 1C), sillä YVA-hankkeissa asiakirjat ovat usein laajoja ja monitahoisia.

LÄHTEITÄ JA TAUSTA-AINEISTOJA

Attila, Mikko. 2017. Ympäristölupamenettelyn pullonkaulat ja kesto. Ympäristöministeriö. Helsinki. Ympäristöministeriön raportteja 5/2017.

Attila, Mikko, Kaminen, Kaarina, Mikkola-Pusa, Johanna, Nguyen, Emmi & Suoheimo, Pirke. 2017. Kuntien valvomat ympäristöluvanvaraiset ja rekisteröidyt toiminnot. Suomen ympäristökeskus. Helsinki. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 10/2017

Attila, Mikko & Nguyen, Emmi. Ympäristönsuojelulain mukaiset valtion ympäristölupapäätökset 2014-2015. Suomen ympäristökeskus. Helsinki. Julkaisematon käsikirjoitus.

Belinskij Antti, Warsta Matias, Ekroos Ari, Soininen Niko, Määttä Tapio, Pölönen Ismo, Heinonen Hilka & Malin Kimmo. 2016. Yhden luukun periaatteen toteuttaminen ympäristöasioissa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 29/2016.

Elinkeinoelämän keskusliitto. 2017. EK tutki: 3 miljardin investoinnit odottavat viranomaislupaa. <https://ek.fi/ajankohtaista/tiedotteet/2017/01/20/ek-tutki-3-miljardin-investoinnit-odottavat-viranomaislupaa>.

Harjula, Heikki – Prättälä, Kari: "Kuntalaki – tausta ja tulkinnat". Helsinki 2015

Hokkanen, Pekka. 2007. Kansalaisosallistuminen ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä. Acta Universitatis Tamperensis 1285. Tampere University Press.

Hollo, Erkki, J. 2011. Selvitys ympäristövaikutusten arviointimenettelyn integroimiseksi ympäristölupamenettelyyn. 4.4.2011.

Jantunen, Jorma & Hokkanen, Pekka. 2010. YVA-lainsäädännön toimivuusarviointi. Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn toimivuus ja kehittämistarpeet. Ympäristöministeriö. Helsinki 2010. Suomen ympäristö 18/2010.

Jääskeläinen, Tiina, Kautto Petrus & Similä Jukka. 2013. Menetelmiä ja tietolähteitä politiikkatoimien vaikutusten arviointiin. Ympäristöministeriö. Ympäristöministeriön raportteja 16/2013.

Laakso, Tero. 2017. Tietopohjan analyysi suoritettavaa vaikutusten arviointia varten. Ympäristöllisten lupamenettelyjen yhden luukun palveluiden lainsäädäntöhankkeen vaikutusten arviointi. Julkaisematon käsikirjoitus.

Nyrölä, Liisa. 2016. Yhteisneuvottelu ja viranomaisyhteistyö ympäristöasioissa. YVA- ja lupamenettelyjen yhteyden vahvistaminen. Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Elinvoimaa alueelle 2/2016.

Nyrölä, Liisa, Joensuu, Ilona & Johansson, Arja. 2017. Sujuvammat ympäristömenettelyt yhteistyöllä. YVA- ja lupamenettelyjen yhteyden vahvistaminen. Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ja Etelä-Suomen aluehallintovirasto. Elinvoimaa alueelle 1/2017.

Oikeusministeriö. 2004. Hallituksen esityksen laatimishjeet. Helsinki. Oikeusministeriön julkaisu 2004:4.

Oikeusministeriö. 2007. Säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeet. Helsinki. Oikeusministeriön julkaisu 2007:6.

Paldanius, Jari. 2017. SOVA-lain mukaisen ympäristöarvioinnin opas. Ympäristöministeriö. Helsinki 2017. Ympäristöhallinnon ohjeita 2/2017.

Pelkonen, Riina. 2010. Ympäristölupien hallinnollisen taakan mittaaminen: Selvitysraportti. <https://tem.fi/documents/1410877/2395713/Selvitys-ymp%C3%A4rist%C3%B6lupien-hallinnollisesta-taakasta.pdf/01678b2a-82c4-4879-a962-e186e787c392>.

Pölönen, Ismo. 2017. Ympäristövaikutusten arvioinnin ja lupamenettelyjen yhteensovittaminen – vaikutusten arviointi. Julkaisematon käsikirjoitus.

Rinne Tomi, Attila Mikko, Ekroos Ari, Kauppila Anna-Kaisa, Silvo Kimmo, Tuomainen Jouko & Warsta Matias. Ympäristölupamenettelyn sujuvoittaminen. Lupamenettelyn vaiheistuksen ja toimintamallien kehittäminen Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 53/2017.

Sosiaali- ja terveysministeriö. 2016. Säädosvaikutusten arviointi ihmisiin kohdistuvien vaikutusten näkökulmasta. Helsinki. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2016:2.

Suomen virallinen tilasto. 2017. Kansantalouden tilinpito. Tilastokeskus. Helsinki.
<http://www.stat.fi/til/vtp/>

Työ- ja elinkeinoministeriö. 2017. Luvat ja valvonta -kärkihanke. <http://tem.fi/luvat-ja-valvonta-karkihanke>

Valtiovarainministeriö. 2017. Valtioneuvoston asetus aluehallintovirastojen maksuista vuonna 2017.
<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2016/20161353>

Ympäristöministeriö. 2013. Ympäristöministeriön vaikutusten arvioinnin tukiaineisto. Osa 2. Vaikutusten arviointi säädosvalmistelussa. Ympäristöministeriö. Helsinki.

Ympäristöministeriö. 2017. Yhden luukun periaate ympäristöllisessä lupamenettelyssä. Väli-raportti lainsäädännöllisistä linjauksista. Ympäristöministeriö. Helsinki 3.5.2017.

LIITE 1. LÄHTÖTIETOJEN ARVIOINNISSA KÄYTE- TYT ARVOT JA NIIDEN LÄHTEET

Lähtötieto	Arvo	Yksikkö	Lähde
Toiminnanharjoittajan lupakustannus (YSL, AVI, konsultilla teettäneelle)	20 308	€	Pelkonen (2010)
Toiminnanharjoittajan lupakustannus (YSL, AVI, sisäisesti tehneellä)	9 439	€	Pelkonen (2010)
Toiminnanharjoittajan lupakustannus (YSL, kunta)	8 019	€	Johdettu sähköisestä toiminnanharjoittajakyselystä ja Pelkonen (2010) tiedoista
Toiminnanharjoittajan lupakustannus (MRL)	2 105	€	Johdettu sähköisestä toiminnanharjoittajakyselystä ja Pelkonen (2010) tiedoista
Toiminnanharjoittajan lupakustannus (kaivoslupa)	5 206	€	Johdettu sähköisestä toiminnanharjoittajakyselystä ja Pelkonen (2010) tiedoista
Toiminnanharjoittajan lupakustannus (kemikaaliturvallisuuslupa)	4 909	€	Johdettu sähköisestä toiminnanharjoittajakyselystä ja Pelkonen (2010) tiedoista
Viranomaisen työaika (YSL, LUOVA) (eläin-suoja)	236	htt	Valtiovarainministeriö (2017)
Viranomaisen työaika (YSL, kunta) (turkis-tarha)	103	htt	Valtiovarainministeriö (2017)
Viranomaisen työaika (YSL, LUOVA) (kai-vos)	399	htt	Valtiovarainministeriö (2017)
Viranomaisen työaika (YSL, LUOVA) (kemi-kaali)	111	htt	Valtiovarainministeriö (2017)
Viranomaisen työaika (MRL) (LUOVA:n YSL:n yhteydessä)	33	htt	Johdettu sähköisestä toiminnanharjoittajakyselystä ja Valtio-varainministeriön (2017) tiedoista
Viranomaisen työaika (MRL) (kunnan YSL:n yhteydessä)	15	htt	Johdettu sähköisestä toiminnanharjoittajakyselystä ja Valtio-varainministeriön (2017) tiedoista
Viranomaisen työaika (kaivoslupa)	140	htt	Johdettu sähköisestä toiminnanharjoittajakyselystä ja Valtio-varainministeriön (2017) tiedoista
Viranomaisen työaika (kemikaaliturval-lisuuslupa)	36	htt	Johdettu sähköisestä toiminnanharjoittajakyselystä ja Valtio-varainministeriön (2017) tiedoista
YSL:n käsittelyaika (AVI)	11,6	kk	SYKEN lupaseuranta-aineisto
YSL:n käsittelyaika (kunnat)	4,2	kk	SYKEN kuntalupa-aineisto
YSL:n käsittelyaika (kaivos)	17,3	kk	ELY-keskusten henkilökohtainen tiedonanto
YSL:n käsittelyaika (kemikaalit)	16,1	kk	ELY-keskusten henkilökohtainen tiedonanto
Kemikaaliturvallisuussuunnan käsittelyaika	8,0	kk	Tukesin henkilökohtainen tiedonanto
Keskimääräinen investointi yli 5 hlöä työllis-tävässä yrityksessä (YSL+MRL, LUOVA)	3	M€	Johdettu yritysten lukumäärästä ja niiden investointien arvosta (Suomen virallinen tilasto 2017) olettaen, että yrityksistä 8,3 % investoi (Elinkeinoelämän keskusliitto 2017)
Keskimääräisen investoinnin arvo (YSL+MRL, kunta)	1,9	M€	Elinkeinoelämän keskusliitto (2017)
Keskimääräinen investointi yli 5 hlöä työllis-tävässä yrityksessä (YSL+kaivoslupa)	123	M€	Johdettu yritysten lukumäärästä ja niiden investointien arvosta (Suomen virallinen tilasto 2017) olettaen, että yrityksistä 8,3 % investoi (Elinkeinoelämän keskusliitto 2017)
Keskimääräinen investointi yli 5 hlöä työllis-tävässä yrityksessä (YSL+kemikaaliturvallisuuslupa)	22	M€	Johdettu yritysten lukumäärästä ja niiden investointien arvosta (Suomen virallinen tilasto 2017) olettaen, että yrityksistä 8,3 % investoi (Elinkeinoelämän keskusliitto 2017)
Keskimääräinen investointi yli 5 hlöä työllis-tävässä yrityksessä (MRL+kemikaaliturvallisuuslupa)	7	M€	Johdettu yritysten lukumäärästä ja niiden investointien arvosta (Suomen virallinen tilasto 2017) olettaen, että yrityksistä 8,3 % investoi (Elinkeinoelämän keskusliitto 2017)
Aluehallintovirastojen viranomaisten kuukausipalkka	4 411	€	Luonnon-, ympäristö- ja metsätieteilijöiden liitto Loimu
Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen kuukausipalkka	3 385	€	Luonnon-, ympäristö- ja metsätieteilijöiden liitto Loimu
Palkan tuntikustannus valtiolla (sisältäen sivukulukertoimen)	45,6	€/h	Johdettu kuukausipalkasta
Palkan tuntikustannus kunnissa (sisältäen sivukulukertoimen)	35,0	€/h	Johdettu kuukausipalkasta

LIITE 2. YMPÄRISTÖVAIKUTUSTEN ARVIOINNIN JA LUPAMENETTELYJEN YHTEENSOVITTAMINEN

VAIHTOEHTOJEN JA VAIKUTUSTEN TARKASTELU

Taustaselvitys

Ympäristöllisten lupamenettelyjen yhden luukun lainsäädäntöhankkeen vaikutusten arviointi

26.10.2017

Ismo Pölönen
Oikeustieteiden laitos
Itä-Suomen yliopisto

TIIVISTELMÄ TULOKSISTA

Lähtökohdat

Selvityksessä analysoidaan ympäristövaikutusten arvioinnin ja lupamenettelyjen yhteensovittamisen vaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia. Tarkastelussa on neljä vaihtoehtoa: nollavaihtoehto (nykytila) ja kolme vaihtoehtoa (1A, 1B ja 1C), joissa arviointiselostus- ja lupahakemusvaiheiden kuulemiset yhdistettäisiin erilaajuisesti. Vaihtoehtoisissa 1C kevennettäisiin myös YVA-menettelyn arviointiohjelma-vaihetta ja yleisön osallistumisoikeuksia selostusvaiheessa.

Nollavaihtoehtossa menettelyjen yhteensovittaminen toteutuisi YVAL:ssa (252/2017) säädetyllä tavalla. Lainsäädäntömalli pohjautuu tarkentuvan suunnittelun ja vaikutusten arvioinnin periaatteeseen. Vaihtoehtossa 1A YVA- ja lupamenettelyjen yhdentäminen toteutuisi siten, että laissa säädettäisiin mahdollisuudesta kuuluttaa arviointiselostuksesta ja lupahakemuksesta samalla kuulutuksella YSL:n mukaisissa, LUOVA:n luvittamisessa teollisuuslaitosten muutos- ja laajennushankkeissa, joissa hankkeelle ei ole vaihtoehtoja. Vaihtoehto 1B vastaisi pääpiirteiltään muutoin vaihtoehtoa 1A, mutta arviointiselostusvaiheessa kuulemiset yhteen sovittavan sääntelyn soveltamisalaan kuuluisivat kaikki LUOVA:n lupamenettelyjen piiriin kuuluvat hankkeet. Vaihtoehtossa lupaviranomainen vastaisi kuulemisten järjestämisestä yhteistyössä YVA-viranomaisen kanssa. Vaihtoehtossa 1C YVA:n ja lupamenettelyjen yhteensovittaminen (selostusvaiheessa) olisi mahdollista kaikissa hanketyypeissä, mutta sen edellytyksenä olisi hankkeen vaihtoehtottomuus. Vaihtoehtossa kiireellisiin hankkeisiin ei sovellettaisi arviointiohjelmavaihetta. Muissa kuin kiireellisissä hankkeissa luovuttaisiin yleisön kuulemisesta arviointiohjelmavaiheessa (pelkkä tiedottaminen). Myös arviointiselostusvaihe sisältäisi vain yleisön tiedottamisen.

Lainsäädäntöhankkeen päätavoitteiden toteutuminen

Vaihtoehtojen edullisuusjärjestys riippuu tarkastelunäkökulmasta. Ympäristöllisten menettelyjen yhdentämistä koskevan lainsäädäntöhankkeen päätavoitteena on ollut ympäristöllisten menettelyjen yhdentäminen ja kokonaiskeston lyhentäminen muun muassa yhdistämällä päällekkäisiä menettelyvaiheita ja tehostamalla viranomaisten työskentelyä. Tästä näkökulmasta vaihtoehto 1B on arvioitavissa parhaaksi vaihtoehdoksi. Tässä vaihtoehtoisissa yksi *peräkkäinen* kuulemiskierros olisi mahdollista vähentää useimmissa hanketyypeissä (käytännössä n. 60 % hankkeista) ja vaihtoehto tukisi parhaiten YVA:n ja lupamenettelyjen selvitysvaatimusten yhtenäistä tulkintaa. Vaihtoehto 1C nopeuttaisi eniten YVA-vaiheen kestoa, mutta arviointiohjelmavaiheen poistaminen tai keventäminen lisätä todennäköisesti viiveitä myöhemmissä vaiheissa. Lisäksi vaihtoehtoehtottomuusedellytys yhdistämissääntelyn soveltamiselle monimutkaistaisi YVA-lainsäädäntöä ja sen tulkintaa. Nollavaihtoehto olisi viranomaisten tehtävien ja työnjaon kannalta selkein. Vaihtoehtossa lainsäädäntö ei kuitenkaan ohjaisi tehokkaasti ympäristövaikutusten arvioinnin ja lupamenettelyjen menettelyjen ajalliseen tai/ja menettelylliseen yhdentämiseen. Siinä korostuu eniten YVA:n ja lupamenettelyjen ajallinen ja menettelyllinen erillisyys. Vaihtoehto 1A on vaikutuksiltaan lähellä nollavaihtoehtoa, sillä sen mukaisen yhdistämissääntelyn piiriin kuuluisi alustavasti arvioiden vain n. neljä hanketta (n. 10 % hankkeista) vuodessa.

Taloudelliset vaikutukset

Yritysten talouden näkökulmasta vaihtoehto 1B on arvioitavissa parhaaksi yhdentäessään tehokkaimmin menettelyjä (ks. perustelut edellä). Mallin mukainen integrointi vähentäisi todennäköisesti eniten myös tilanteita, joissa selostuksen ja perustellun päätelmän ajantasaistamisääntelyä on tarvetta soveltaa luvitusvaiheessa (YVAL:n uusi menettely). Vaihtoehtoon 1C mukainen arviointiohjelmavaiheen poistaminen / keventäminen vaikeuttaisi rajoitusten tekemistä ja selvitystarpeiden oikea-aikaista tunnistamista. Nollavaihtoehto korostaisi vaihtoehtoisista eniten YVA:n ja luvituksen erillisuutta, mikä pidentää menettelyjen kokonaiskestoa ja yrityksille aiheutuvia kustannuksia. Vaihtoehtossa kaksi samassa organisaatiossa olevaa ympäristöviranomaista ohjaisivat ympäristövaikutusten arviointia osin eriaikaisesti ja eri näkökulmista. Vaihtoehtoon 1A soveltamisala on puolestaan niin suppea, että taloudelliset hyödyt yrityksille jäisivät vähäisiksi. Yritysnäkökulmasta sekä nollavaihtoehto että vaihtoehto 1A ovat järkeviä eivätkä ne aina mahdollista kustannustehokkaimman vaihtoehtoon

valintaa. Vaihtoehdoissa 1B ja 1C hankkeesta vastaava voisi valita eriytetyn menettelyn (nollavaihtoehto), mikäli se arvioisi sen hankesuunnittelunsa kannalta parhaaksi ja taloudellisimmaksi.

Vaihtoehdoissa 1B ja 1C arviointiselostuksen ja lupahakemuksen samanaikainen tarkistaminen mahdollistaa tehokkaamman työnjaon LUOVA:ssa. Vaihtoehdossa 1B tämä toteutuisi useimmin. Nollavaihtoehdossa ja pääosin vaihtoehdossa 1A (tilastollisesti 89 % tapauksista) yhteysviranomaisen arvioi selostusvaiheessa lupaviranomaiseen nähden erillisesti ja eriaikaisesti päästöperäisiä vaikutuksia. Lisäksi vaihtoehdot 1B ja 1C vähentäisivät eniten muiden viranomaisten lausuntojen määrää ja niiden sisällöllisiä päällekkäisyyksiä. Vaihtoehdon 1C mukainen osallistumisoikeuksien supistaminen vähentäisi viranomaisten työmäärää arviointiohjelma- ja selostusvaiheissa, mutta johtaisi todennäköisesti työmäärän lisääntymiseen lupahakemus- ja muutoksenhakuvaiheissa.

Viranomaisvaikutukset

Vaihtoehtoja 0 ja 1A voidaan pitää ympäristöviranomaisten tehtävien (eritetyt roolit) selkeyden kannalta parhaina. Eriytetyistä menettelyistä aiheutuu kuitenkin kustannustehottomuutta. Viranomaisresurssien tehokkaan käytön kannalta vaihtoehto 1B on arvioitavissa parhaaksi (ks. edellinen kohta taloudelliset vaikutukset). Vaihtoehto 1C vähentäisi todennäköisesti yhteysviranomaisen työmäärää, mutta lisäisi lupaviranomaisen resurssien tarvetta. Tämä johtuisi osallistumisoikeuksien olennaisista supistuksista YVA-vaiheessa, mikä lisäisi todennäköisesti osallistumisoikeuksien käyttöä luvitusvaiheessa. Vaihtoehdoissa on eroja myös muun muassa viranomaisten yhteistyön muotojen ja toimintamallien osalta. Näiltä osin vaihtoehtoja ei ole kuitenkaan asetettavissa selkeään paremmuusjärjestykseen.

Ympäristövaikutukset

Nollavaihtoehto on arvioitavissa haitallisten ympäristövaikutusten minimoinnin kannalta parhaaksi. Vaihtoehdossa eri tahoilla on eniten aikaa perehtyä ja ottaa kantaa hankkeeseen ja sen vaikutuksiin suunnittelun eri vaiheissa. Myös hankkeesta vastaavalla on eniten aikaa suunnitella hanke ympäristövaikutuksiltaan mahdollisimman pieneksi. Vaihtoehdon ympäristölliset hyödyt korostuvat hankkeissa, joissa hankkeelle on aitoja sijoituspaikkavaihtoehtoja ja joita hankkeesta vastaava on halukas harkitsemaan. Tällöin eri osapuolet voivat ottaa kantaa vaihtoehtoihin ja kannanotot voivat välittyä hankesuunnitteluun ennen lupahakemuksen jättämistä. Vaihtoehdon mukaisessa mallissa hankkeesta vastaava saa aina perustellun päätelmän käytettäväkseen ennen lupahakemuksen jättämistä ja voi hyödyntää tätä hankesuunnittelun viimeistelyssä. Vaihtoehto 1A on ympäristövaikutuksiltaan lähellä nollavaihtoa ja siten ympäristöllisesti vaihtoehtoja 1B ja 1C parempi. Vaihtoehdossa YVA:n ja luvituksen integrointi koskisi vain vaihtoehdottomia teollisia muutoshankkeita.

YVA:n rooli ympäristöpolitiikan ohjauskeinona heikkenisi vaihtoehdoissa 1B ja 1C. Vaihtoehtojen ympäristövaikutuksia on kuitenkin arvioitava ottaen huomioon YVA-hankkeisiin sovellettavan lainsäädännön muodostama kokonaisuus. Tehokas ympäristönsuojelu voidaan saavuttaa myös vaihtoehdossa 1B. Vaihtoehdon mukainen sääntely ei vaikuta selvitysvaatimusten tasoon eikä lupapäätöksenteon aineellisiin kriteereihin. Aineellinen lainsäädäntö ohjaa hankkeesta vastaavaa käyttämään YVA-menettelyä ja sen vaihtoehtotarkastelua siten, että prosessissa löydetään ympäristöllisesti toteuttamiskelpoinen vaihtoehto lupaharkintaa varten. Hankkeesta vastaava voi tehdä korkeatasoisen YVA:n ja sijoitusvaihtoehtotarkastelun myös integroiduissa malleissa. Vaihtoehdossa 1B eri viranomaisilla ja yleisöllä on laajat lakisääteiset osallistumismahdollisuudet kahdessa vaiheessa ennen lupapäätösten tekemistä (arviointiohjelma ja selostus-/hakemusvaihe). Näiden osallistumisvaiheiden avulla tietopohjan monipuolisuutta voidaan hyvin edistää sekä hankkeesta vastaavan suunnittelun että lupapäätöksenteon näkökulmista. Vaihtoehdoissa 1 B ja 1 C heikkolaatuisista selvityksistä seuraa liiketaloudellinen riski. YVA- ja lupaviranomaisten edellytettävä tarvittaessa selostus-/luvitusvaiheissa lisäselvityksiä. Lupaviranomaisen on myös hylättävä hakemus, jos vaikutusselvitykset osoittavat sen aiheuttavan aineellisessa lainsäädännössä kiellettyjä ympäristöseuraamuksia eikä niitä voida ehkäistä lupamääräyksin. Vaihtoehdon 1 C ongelmanna on kuitenkin osallistumismenettelyjen suppeus arviointiohjelma- ja luvitusvaiheissa, mikä heikentää olennaisten ympäristövaikutusten ja riskien tunnistamismahdollisuuksia.

Vaikutukset osallistumismahdollisuuksiin

Osallistumismahdollisuuksien kannalta nollavaihtoa voidaan pitää optimaalisimpana, sillä eri osapuolilla on mahdollisuus perehtyä ja ottaa kantaa hankkeeseen ja vaikutusten arviointiin sekä ohjelma- että selostusvaiheessa ennen kuin hakija on jättänyt lupahakemuksen. Vaih-toehto 1A on tältä osin lähellä nollavaihtoehtoa, sillä integroiminen tulee kyseeseen vain tilanteissa, joissa osallistumisen vaikuttavuudelle on vähäiset edellytykset. Toisaalta useat kuulemiskierrokset voivat aiheuttaa myös sekaannuksia ja ”osallistumisväsymistä”.

Vaihtoehdossa 1B osallistumaan oikeutetuilla on mahdollisuus osallistua YVA-menettelyyn arviointiohjelmavaiheessa vaihtoehtojen ollessa vielä avoimia, mutta selostusvaiheessa osallistuminen tapahtuu tilanteessa, jossa hakija on valinnut hakemuksensa pohjaksi yhden vaihtoehtoon. Vaihtoehto 1C vähentäisi olennaisesti osallistumismahdollisuuksia arviointioh-jelmavaiheessa, mutta selostuksen ja lupahakemusten integroiminen tehtäisiin vain silloin, kun kyse olisi vaihtoehtottomasta hankkeesta.

Osallistumisoikeuksien tehokkuuden osalta on kuitenkin huomioitava, että hankesuunnitte-lusta päättää YVA-vaiheessa hankkeesta vastaava. Mikäli hankkeesta vastaavalla ei ole halukkuutta yhteistoiminnalliseen suunnitteluun ja eri osapuolten näkemysten huomioon ottamiseen, lupamenettelyistä eriytetyn YVA:n hyödyt eivät toteudu tehokkaasti osallistu-mismahdollisuuksien näkökulmasta. Kaikissa vaihtoehtoisissa hankkeesta vastaava voi halu- tessaan tehdä YVA:n nollavaihtoehtoon mukaisesti ja toteuttaa YVA-menettelyn vuorovaikut-teisempina kuin mitä laki edellyttää. YVA-menettelyihin sisältyy tyypillisesti selvästi oikeu-dellisia vähimmäisvaatimuksia pidemmälle menevää osallistumista muun muassa yleisöti-laisuuksien, ohjausryhmien ja työpajojen muodossa sekä enenevässä määrin internet-pohjaisia vuorovaikutuskeinoja käyttäen (ml. sosiaalisen median keinot).

Kuulemisille asetettavissa määräajoissa olisi tarpeen ottaa huomioon muistutuksia, mielipi-teitä ja lausuntoa antavien tahojen tosiasialliset osallistumismahdollisuudet. Integroitilän-teissa lupahakemuksesta ja selostuksesta kuulemisaika olisi perusteltua pidentää 60 päi-vään kaikissa kehittämisvaihtoehtoisissa (1A, 1B ja 1C), sillä YVA-velvollisissa hankkeissa asiakirjat ovat laajoja ja monitahoisia.

Suositus jatkovalmisteluun valittavasta vaihtoehtosta

Ympäristöllisten menettelyjen yhdentämistä koskevan lainsäädäntöhankkeen päätavoittei-den näkökulmasta jatkovalmisteluun tulisi valita vaihtoehto 1B, sillä sen luo hyvät edellytyk-set menettelyjen kokonaiskeston lyhentämiselle ja tukee parhaiten YVA:n ja lupamenettely-jen selvitysvaatimusten yhtenäistä tulkintaa. Vaihtoehto ei vaikuta selvitysvaatimusten ta-soon ja siinä eri viranomaisilla ja yleisöllä on laajat osallistumismahdollisuudet kahdessa vaiheessa ennen lupapäätösten tekemistä (arviointiohjelma ja selostus-/hakemusvaihe). Vaihtoehto mahdollistaa tehokkaan ympäristönsuojelun ja turvaa laajat osallistumisoikeudet.

1 JOHDANTO

Tässä selvityksessä tarkastellaan ympäristövaikutusten arvioinnin ja lupamenettelyjen yh-teensovittamisen vaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia. Selvityksessä kuvataan ensiksi tarkas-teltavien sääntelyvaihtoehtojen lähtökohdat (luku 2) sekä tarkastellaan YVA:n ja lupamenet-telyjen yhteensovittamisen EU-oikeudellisia raameja (luku 3). Tarkastelun avulla arvioidaan vaihtoehtojen EU-oikeudellinen toteuttamiskelpoisuus. Tämän jälkeen (luku 4) esitetään tiiviisti aikaisempien ja vireillä olevien tutkimusten ja selvitysten johtopäätöksiä siltä osin kuin niissä on käsitelty Suomen YVA-järjestelmän toimivuutta sekä YVA:n ja lupamenettelyjen yhdistämiseen liittyviä kysymyksiä. Tarkastelu auttaa erityisesti suhteuttamaan Yhden luu-kun -hankkeen vaihtoehtoja YVA-järjestelmän (ennen kevään 2017 kokonaisuudistusta) tunnistettuihin toimivuuden edellytyksiin ja aikaisemmin esitettyihin integrointimalleihin. Lu-vussa 5 määritetään vaihtoehtojen oikeudellisia erityispiirteitä sekä arvioidaan ja vertaillaan vaihtoehtojen mukaisten sääntelymallien ohjausvaikutuksia menettelyjen yhdentämisen näkökulmasta. Pyrkimyksenä on tuottaa tietoa siitä, minkälaisen YVA:n ja luvituksen yhden-tämisen mallit mahdollistavat, mitä oikeudellisia rajoitteita malleihin tältä osin liittyy ja miten vaihtoehto vastaisi Yhden luukun -hankkeen päätavoitteeseen. Vaihtoehtojen oikeudellisista erityispiirteistä ja oikeusvaikutuksista on pääteltävissä erityisesti se, miten lainsäädäntö tulisi ohjaamaan ympäristövaikutusten arvioinnin tekemistä ja sen integroimista lupamenettelyi-

hin. Luvussa 6 esitetään arvio vaihtoehtojen sääntelymallien vaikutuksista seuraavien osaluokkien osalta: a) taloudelliset vaikutukset, b) viranomaisvaikutukset, c) ympäristövaikutukset ja d) vaikutukset eri tahojen osallistumismahdollisuuksiin. Luku sisältää myös luettelon niistä hanketyypeistä, joita kuulemisten yhteensovittaminen koskisi sekä arvioita hanketyypikohtaisista vaikutuksista. Luvussa 7 esitetään päätelmät ja vaihtoehtojen edullisuusjärjestyksen vertailu. Lukuun 8 on koottu vaihtoehtojen kehittämissuhteita.

Menetelmällisesti selvityksessä on hyödynnetty lainoppia, vaikutusmekanismien analyysiä sekä YVA-menettelyn soveltamiskäytännön määrällistä arviointia tilastojen avulla. Oikeudellisen analyysin avulla on tuotettu tietoa siitä, minkälaisen YVA:n ja luvituksen yhdistämisen mallit mahdollistavat, mitä oikeudellisia rajoitteita malleihin tältä osin liittyy ja miten vaihtoehtot vastaisivat Yhden luokan -hankkeen päätarkoitukseen. Se tuottaa tietoa myös vaihtoehtojen vaikutuksista viranomaisiin, ympäristönsuojelun toteutumisedellytyksiin ja eri tahojen osallistumisoikeuksiin. Tilastollisen tarkastelun avulla on puolestaan tunnistettu eri vaihtoehtojen mukaisen sääntelyn käyttöala. Vaikutusmekanismien analyysissä, vaikutusten tunnistamisessa ja vaihtoehtojen kehittämissuhteissa on hyödynnetty Yhden luokan arviointihankkeen -työpajoihin liitetyn kyselyn tuloksia ja työpajoissa esitettyjä argumentteja.¹³

Selvityksen on laatinut ympäristöoikeuden professori Ismo Pölönen Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden laitokselta.

2 VAIKUTUSTEN ARVIOINNIN TARKASTELTAVIEN VAIHTOEHTOJEN LÄHTÖKOHDAT

Vaikutusten arvioinnissa on mukana neljä vaihtoehtoa: nollavaihtoehto (nykytila) ja kolme vaihtoehtoa (1A, 1B ja 1C), joissa arviointiselostus- ja lupahakemusvaiheet yhdistettäisiin erilaajuisesti. Vaihtoehtojen 1C kevennettäisiin myös YVA-menettelyn arviointiohjelmavaihtoehtoa. Vaihtoehto 1A on Yhden luokan lainsäädäntöhankkeen väliraportissa esitetty vaihtoehto pienin, ympäristöministeriön tekemin muutoksin. Vaihtoehdon 1 C lähtökohdat ovat elinkeinoelämän keskusliiton ympäristöministeriölle esittämiä. Vaihtoehto 1B on vaikutusten arviointi -hankkeessa kehitetty vaihtoehto.

Nollavaihtoehto

Nollavaihtoehdolla tarkoitetaan mallia, jossa YVAL:iin (252/2017) ei tehtäisi muutoksia. Vaihtoehdossa otetaan huomioon ympäristövaliokunnan mietintö (YmVM 4/2017 vp s. 3), jonka mukaan YVAL 25 § mahdollistaa tarvittaessa sen, että sekä arviointiselostuksesta että lupahakemuksesta järjestetään kuuleminen samanaikaisesti. Lisäksi vaihtoehdossa otetaan huomioon väliraportin ehdotuksessa mainitut toimintaympäristön muutokset.

Kehittämissuhteet

1A: Suppea kuulemisten yhteensovittaminen

- soveltamisala rajoitettu YSL:n mukaisesti LUOVAn luvittamiin hankkeisiin, joilla ei ole vaihtoehtoa ja lupaa haetaan YVA-hankkeen mukaiselle rajaukselle (teollisuuslaitosten muutos- ja laajennushankkeet)
- arviointiselostuksesta ja lupahakemuksesta voidaan kuulla samalla kuulutuksella
- edellyttää, että YVA- ja lupaviranomaiset sekä toiminnanharjoittaja sopivat menettelystä
- YVA- ja lupaviranomainen vastaavat toimivaltaansa kuuluvasta valmistelusta
- kuulemisaika molemmissa sama (vaihtoehdot: 30/45/60 päivää)
 - i. vaihtoehtoisesti limittäinen kuulemisaika: arviointiselostuksesta ja lupahakemuksesta kuullaan samalla kuulutuksella, arviointiselostukselle lyhyempi kuulemisaika (30 pv), jonka päätyttyä YVA-yhteysviranomainen antaa perustellun päätelmän (max 60 pv kulu-

¹³ YVA-menettelyn ja lupamenettelyjen yhteensovittamista käsiteltiin vaikutusten arviointi -hankkeen kolmessa työpajassa, jotka järjestettiin 23.8.17 (viranomaistyöpaja), 30.8.17 (kansalaistyöpaja) ja 1.9.17 (toiminnanharjoittajatyöpaja). Selvitys on laadittu vaikutusten arviointi -hankkeen lisäksi osana Suomen Akatemian rahoittamaa kärkihanketta YVA-oikeus murroksessa (<http://www.uef.fi/web/yva/home>).

essa), mikä sisällytetään lupahakemuksen kuulemisaineistoihin ja lupahakemuksesta kuuleminen jatkuu tällä täydennyksellä vielä tämän jälkeen (14 pv)

ii.

- mahdollisesti huomioitava erikseen tilanteet, joissa hanke edellyttää YVAL 5 luvun mukaista kv-kuulemistä
- Lisäksi täsmennetään lain 27 §:ä siten, että perustellun päätelmän täydentämistilanteessa kuuleminen arviointiselostuksen täydennyksestä voidaan hanketyypistä riippumatta aina tehdä samassa yhteydessä lupahakemuksesta kuulemisen kanssa (kuten uuden YVA-lain yksityiskohtaisissa perusteluissa).

1B: Laaja kuulemisten yhteensovittaminen LUOVA:n piiriin kuuluvissa hankkeissa

- Kuten edellä vaihtoehto 1A seuraavilla muutoksilla:
 - soveltamisalaan kuuluvat kaikki LUOVAn luvat (ehdotuksen vaikutuksia arvioitava hanketyypeittäin)
 - lupaviranomainen vastaa kuulemisten järjestämisestä (yhteistyössä YVA-viranomaisen kanssa)

1C: Vaihtoehdottomien hankkeiden kuulemisten yhteensovittaminen ja osallistumisoikeuksien supistaminen

- Soveltamisala rajoitetaan hankkeisiin, joilla ei ole tosiasiallisesti vaihtoehtoa. Tosiasiallinen vaihtoehto voisi puuttua esimerkiksi seuraavissa tilanteissa
 - teollisuuslaitosten muutos- ja laajennushankkeet
 - aikaisemmin kaavoitetut teollisuusalueet, jotka on kaavoitettu kyseiseen toimintaan ja joissa YVA ei ole sisältynyt kaavaan
 - kaavan toteuttamiseksi välttämättömät louhintahankkeet jonkin muun hankkeen (asuinalue, tie, rata, teollisuusalue) toteuttamiseksi
 - kaivoshanke, jossa rikastuspaikka tiedossa
 - teollisuustontti satama-alueella tai muiden toimintojen lähellä
 - sijoituspaikka ainoa hankkeesta vastaavan omistuksessa oleva tontti
- Muiden kuin kiireellisten investointien osalta arviointiohjelman yleisöä tiedotettaisiin, mutta ei kuultaisi. Tällöin lupa-asiassa käsiteltäisiin esikysymyksenä arviointiselostusluonnos ja sen mahdolliset täydennystarpeet ennen kuulemisvaihetta.
- Arviointiselostuksesta tiedotettaisiin yleisöä ja lupahakemuksen yhteydessä kuultaisiin yleisöä, jota asia koskee.
- LUOVAssa lupaviranomainen vastaisi kuulemisten toteuttamisesta.
- Kuulemisten yhteensovittaminen voi koskea muitakin kuin LUOVAn lupia. Kuulemisten yhteensovittamisesta sovitaan ennakoneuvottelussa.

3 YVA:N JA LUPAMENETTELYJEN YHTENSOVITTAMISEN EU-OIKEUDELLISET RAAMIT

YVA-direktiivissä (2 artiklan 1 kohdasta ilmenevänä) lähtökohtana on ollut alusta alkaen ympäristövaikutusten arvioinnin liittäminen jäsenvaltioissa lupamenettelyihin, joskin direktiivi on mahdollistanut menettelyn tekemisen myös erillisenä (vaihtoehto, johon Suomessa päädyttiin alkuperäisen YVAL:n säätämisen yhteydessä). YVA-direktiivin viimeisimmässä uudistuksessa (2014/52/EU) YVA:n ja muiden EU-perustaisten vaikutusten arviointien suhdetta tiivistettiin. Uudistetun YVA-direktiivin 2 artiklan 3 kohta sisältää säännökset ns. yhteisestä ja yhteen sovitetuista menettelyistä, joilla pyritään välttämään päällekkäisyyksiä, hyödyntämään synergiaa ja minimoimaan lupien myöntämiseen tarvittava aika.¹⁴ Säännökset kytkeytyvät YVA-direktiivin kokonaisuudistuksen tavoitteeseen edistää arviointien tehokkuutta ja vähentää hallinnollista rasitetta.¹⁵

Yhteen sovitetussa menettelyssä jäsenvaltioiden on pyrittävä sovittamaan yhteen tietyn hankkeen ympäristövaikutusta koskevat yksittäiset arvioinnit, joita asiaa koskeva unionin

¹⁴ Ks. Komissio 2016.

¹⁵ Ks. direktiivin 2014/52/EU johdanto-osan kohdat 3 ja 37.

lainsäädäntö edellyttää, nimeämällä viranomaisen tähän tarkoitukseen, sanotun kuitenkaan rajoittamatta sellaisten vastakkaisten säännösten soveltamista, jotka sisältyvät unionin muuhun asiaa koskevaan lainsäädäntöön. Yhteisessä menettelyssä jäsenvaltioiden on pyrittävä siihen, että tietyn hankkeen ympäristövaikutuksesta tehdään yksi arviointi, jota asiaa koskeva unionin lain säädäntö edellyttää, sanotun kuitenkaan rajoittamatta sellaisten vastakkaisten säännösten soveltamista, jotka sisältyvät unionin muuhun asiaa koskevaan lainsäädäntöön. (YVA-direktiivin 2 artiklan 3 kohta) Yhteisessä menettelyssä tehty arviointi korvaa yksittäiset arvioinnit. Säännöksen viittaukset muuhun vastakkaiseen EU-lainsäädäntöön puolestaan tarkoittaa, ettei integroimissäännökset vaikuta muun EU-lainsäädännön soveltamiseen.¹⁶

Yhteisessä menettelyssä voidaan laatia yksi yhdistetty arviointiselostus (tai vastaava asiakirja), joka kattaa kaikista tehdyistä arvioinneista saadut tiedot. Komissio suosittelee arvioimaan yhteisessä menettelyssä kaikki hankkeen relevantit osat heti alusta alkaen järjestelmällisen arviointimenettelyn varmistamiseksi.¹⁷

Yhteisen tai/ja yhteensovitetun menettelyn käyttö on jäsenmaissa ”tapauksen mukaan” pakollista, kun kyseessä ovat YVA ja luontodirektiiviin perustuva Natura-arviointi ja/tai lintudirektiivin mukainen arviointi. Muihin EU-säädöksiin perustuvien arviointien osalta jäsenvaltiot voivat päättää, otetaanko niiden integroimiseksi käyttöön direktiivin 2 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuja sujuvoittamiskeinoja.

Ennen YVA-direktiivin viimeisintä uudistusta (2014/52/EU) direktiivissä oli säännös YVA-menettelyn ja ympäristölupamenettelyn yhdistämistä varten. YVA-direktiivin (2011/92/EU) 2 artiklan 3 kohdan mukaan ”Jäsenvaltiot voivat huolehtia siitä, että yhdellä menettelyllä täytetään tämän direktiivin ja ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi 15 päivänä tammikuuta 2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/1/EY (5) vaatimukset.” Uusien sujuvoittamiskeinojen (2 artiklan 3 kohdan menettelyt) sisällyttämisen myötä säännös poistettiin. Uusi direktiivi mahdollistaa YVA-menettelyn ja teollisuuspäästödirektiivin vaatimusten täyttämisen integroidussa menettelyssä YVA-direktiivin 2 artiklan 2 ja 3 kohtien kautta.

YVA-direktiivin 2 artiklan 3 kohdan säännösten lisäksi YVA:n ja lupamenettelyjen yhteyteen vaikuttaa uudessa YVA-direktiivin järjestelmässä säännökset perustellusta päätelmästä ja vaatimus sen huomioon ottamisesta ja ajantasaisuuden varmistamisesta lupa-asiaa ratkaistaessa.¹⁸ Säännökset perustellusta päätelmästä vahvistavat YVA:n ja lupamenettelyjen yhteyttä. Perusteltu päätelmä voidaan direktiivin puitteissa laatia erillisenä tai lupamenettelyn yhteydessä. Direktiivin johdanto-osassa (kohta 21) laajaa valinnanvapautta kuvataan seuraavasti:

”Jäsenvaltioilla on useita vaihtoehtoja direktiivin 2011/92/EU täytäntöön panneniseksi siltä osin kuin kyse on ympäristövaikutusten arviointien sisällyttämisestä kansallisiin menettelyihin [...] Tämän vuoksi perusteltu päätelmä, jonka toimivaltainen viranomais antaa hankkeen ympäristövaikutuksia koskevan tarkastelunsa päätteeksi, voi olla yhdennetyn lupamenettelyn osa tai se voidaan sisällyttää muuhun sitovaan päätökseen, jota vaaditaan tämän direktiivin tavoitteiden noudattamiseksi.”

YVA-direktiivin mahdollistaessa useanlaiset kansalliset ratkaisut YVA:n ja lupamenettelyjen suhteen järjestämisen osalta kaikki tarkastelussa olevat vaihtoehdot näyttäisivät olevan toteuttamiskelpoisia EU-oikeuden täytäntöönpanon näkökulmasta. Huomionarvoista on,

¹⁶ Ks. myös Komissio 2016.

¹⁷ Ks. myös Komissio 2016.

¹⁸ Perusteltu päätelmä on YVA-direktiivin uudessa systematiikassa kokoava viranomaisen kannanotto arvioinnin tuloksista ja eräänlainen ympäristövaikutusten arvioinnin lopputuotos. Lupapäätöstä tehtäessä on toimivaltaisen viranomaisen varmistuttava kyseisen päätelmän ajantasaisuudesta (YVA-direktiivin 8a artiklan 6 kohta).

ettei EU-oikeuden näkökulmasta yhteensovittamista ole tarpeen rajata vaihtoehtottomiin hankkeisiin (vaihtoehdot 1A ja 1C). YVA-direktiivissä edellytetty vaihtoehtotarkastelu päättyy vähimmäisvaatimusten näkökulmasta arviointiselostusvaiheeseen. Arviointiselostuksessa esitetään kuvaus ”hankkeen toteuttajan selvittämistä kohtuullisista vaihtoehdoista, jotka ovat hankkeen ja sen erityisominaisuuksien kannalta varteen otettavia, ja tiedot valitun vaihtoehdon valintaan johtaneista pääasiallisista syistä ottaen huomioon hankkeen ympäristövaikutukset” (YVA-direktiivin 5 artiklan 1-d kohta). Vaihtoehtotarkasteluvelvoitetta täydennetään direktiivin liitteessä IV, jonka kohdan 2 mukaisesti selostukseen sisällytetään kuvaus ”hankkeen toteuttajan selvittämistä kohtuullisista vaihtoehdoista (jotka liittyvät esimerkiksi hankesuunnitelmaan, teknologiaan, sijaintiin, kokoon ja laajuuteen), jotka ovat ehdotetun hankkeen ja sen erityisominaisuuksien kannalta varteenotettavia, ja tiedot valitun vaihtoehdon valintaan johtaneista pääasiallisista syistä, mukaan luettuna ympäristövaikutusten vertailu.”¹⁹ (kurs. tässä) Muotoili ilmentää direktiivin systematiikassa lähtökohtaa, että arviointiselostukseen sisällytetään vaihtoehtotarkastelun tulos: hankkeesta vastaavan valitsema ja esittämä vaihtoehto. Tämä vaihtoehdon valintaa hankkeesta vastaavan on perusteltava selostuksessa kuvaamalla selvitettyjä vaihtoehtoja ja tehtyä vertailua.

YVA-direktiivissä ei myöskään edellytetä, että perustellussa päätelmässä tulisi olla mukana vaihtoehtotarkastelu tai vaihtoehtojen merkittävien vaikutusten arviointi. Sen sijaan lähtökohtana on arviointiselostuksen toimittamisen jälkeen sen vaihtoehdon merkittävien vaikutusten arviointi, jonka hankkeesta vastaava on valinnut ja jonka valintaa se on selostuksessa perustellut.

4 AIKAISEMMAT JA VIRERILLÄ OLEVAT TUTKIMUKSET JA SELVITYKSET

YVA-lainsäädännön, sellaisena kuin se oli ennen kevään 2017 kokonaisuudistusta, toimuutta on arvioitu verrattain runsaasti YVAL:n tavoitteiston toteutumisen²⁰ ja ympäristöllisen vaikuttavuuden näkökulmista. Seuraavassa esitetään tiivistetysti YVA-menettelyn toimuusarviointien päätelmiä.²¹

Aikaisemmissa tutkimuksissa ja -selvityksissä YVA-lainsäädäntöä on pidetty lakiteknisesti onnistuneena seuraavien keskeisten elementtien osalta: 1) menettelyn kattavuus ja korkea arviointivelvollisuuskynnys²², 2) YVA:n kaksivaiheisuus²³, 3) sääntelyn riittävä joustavuus (hankkeiden ja alueiden erityispiirteiden huomioonottamismahdollisuus ja -velvollisuus selvitystarpeita määritettäessä)²⁴, 4) yleisön osallistumismahdollisuuksien järjestäminen²⁵ ja 5) yhteysviranomaisjärjestelmä arviointimenettelyn yhtenäisyyden ja laadunvarmistuksen näkökulmista²⁶.

Vuonna 2010 valmistuneessa toimivuusarvioinnissa YVAL:n vahvuuksia kiteytettiin seuraavasti:

”YVA-lain tavoitteet on saavutettu hyvin ja YVA-menettely on löytänyt paikansa osana suurten, ympäristövaikutuksiltaan merkittävien hankkeiden valmistelua ja ohjausta. YVA-menettely on lisännyt ja parantanut ympäristöä koskevaa tietoa suunnittelussa ja päätöksenteossa. Kansalaisten, yhteisöjen

¹⁹ Nollavaihtoehdon osalta liitteen IV (kohta 3) kuvaus kuuluu puolestaan seuraavasti: ”Kuvaus ympäristön nykytilaan (perusskenaario) liittyvistä merkityksellisistä näkökohdista ja hahmotelma nykytilan todennäköisestä kehityksestä, jos hanketta ei toteuteta, siltä osin kuin perusskenaarion luonnolliset muutokset voidaan kohtuullisella tavalla arvioida saatavilla olevien ympäristöä koskevien tietojen ja tieteellisen tiedon perusteella.”

²⁰ YVAL 1 §:ään kirjattuna tavoitteena on edistää ympäristövaikutusten arviointia ja arvioinnin yhtenäistä huomioon ottamista suunnittelussa ja päätöksenteossa sekä samalla lisätä kaikkien tiedon saantia ja osallistumismahdollisuuksia. Tavoitesäännös säilyi pientä täsmennystä lukuun ottamatta ennallaan kevään 2017 kokonaisuudistuksen yhteydessä.

²¹ Ks. Jantunen & Hokkanen 2010 ja Pölönen et al. 2011.

²² Ks. esim. Pölönen et al. 2013 s. 122 Jalava 2014 s. 29.

²³ Ks. Jantunen & Hokkanen 2010 s. 45 ja Pölönen et al. 2013 s. 125–126.

²⁴ Pölönen 2007 s. 187–188 ja Jalava 2014 s. 29.

²⁵ Hokkanen 2007, passim.; Pölönen et al. 2011 s. 125–126; Hokkanen & Jantunen 2012.

²⁶ Yhteysviranomaisjärjestelmää, jossa yksi viranomaistaho erikoistuu YVA-kysymyksiin, on pidetty Suomen YVA-järjestelmän vahvuutena, joka mahdollistaa alan asiantuntijuuden syntymisen ja tehokkaan hyödyntämisen. Jalava et al. 2010 p. 18–25; Pölönen et al. 2011 s. 123.

ja viranomaisten mahdollisuudet osallistua hankkeiden suunnitteluun ovat parantuneet. [...] Suomessa tehdyt valinnat näyttävät toimivuusarvioinnin perusteella onnistuneilta. Eri osapuolet ovat oppineet YVA-menettelyn roolin ohjauskeinojen kentässä sekä nykyisen YVA-lainsäädännön, johon ei kohdistu suuria muutostarpeita. YVA-menettelyn kohteena olevat hanketyypit ovat korostuneen erilaisia ja sitä toteutetaan hyvin erilaisissa suunnittelu- ja päätöksentekotilanteissa. YVA-menettelyn toimivuudessa on tästä johtuen vaihtelua hanketyyppien välillä. YVA-lainsäädännön joustavuus on tärkeää ja sen tulee soveltua moniin erilaisiin tilanteisiin. Parhaimmillaan YVA-menettely näyttäisi olevan silloin, kun sitä käytetään riittävän varhaisessa vaiheessa hankkeen suunnittelutyökaluna. YVA-menettelyä sovelletaan lukumääräisesti harvoin, mutta ympäristövaikutuksiltaan merkittävimpiin hankkeisiin. Kynnys soveltaa YVA-menettelyä yksittäistapauksissa on korkea. YVA-menettelyyn käytetyt voimavarat ovat pääosin oikeassa suhteessa hankkeisiin ja YVA-menettelystä saatavaan hyötyyn. YVA-menettelyn kaksivaiheisuus toimii varsin hyvin. YVA-ohjelmavaihe on tärkeä YVA-menettelyn vaikuttavuuden ja laadun kannalta. YVA-ohjelmavaihe mahdollistaa osapuolten varhaisen osallistumisen. Keskeisillä toimijoilla on selkeät ja toimivat roolit ja vastuut. Yhteysviranomaisen rooli arviointimenettelyn ohjaajana ja laadunvarmistajana on osoittautunut toimivaksi.”²⁷

YVAL:n toimivuusarvioinnissa menettelyn kehittämisen ja lisäselvitystarpeita tiivistettiin puolestaan seuraavasti:

”Toimivuusarvioinnissa tunnistetuista kehittämiskohteista osa on sellaisia, joihin voi liittyä lainsäädännön tarkistamista, esimerkiksi YVA-menettelyn ja kaavoituksen yhteensovittamista on syytä selkiyttää. Myös mahdollisuutta toteuttaa olemassa olevien hankkeiden muutosten ja laajennusten ympäristövaikutusten arviointi ympäristölupamenettelyn yhteydessä tulisi selvittää. Sektorilakeja voitaisiin yhdenmukaistaa siten, että ne ottaisivat paremmin huomioon YVA-menettelyssä tuotetun laaja-alaisen tietopohjan. Huomattava osa tunnistetuista kehittämiskohteista ei vaadi lainsäädäntömuutoksia, kuten vapaaehtoisten toimialakohtaisten ohjeiden tekeminen ja internetin nykyistä parempi hyödyntäminen kansalaisten osallistumisen parantamiseksi. Huomiota tulisi kiinnittää siihen, että selvitykset kohdentuvat riittävällä tavalla erityisesti merkittäviin ympäristövaikutuksiin. Viranomaistoiminnan yhtenäisyyden turvaamiseksi yhteysviranomaisten koulutuksen ja ohjeistuksen on oltava jatkuvaa ja ajantasaista. Eri hankkeiden yhteisvaikutusten arvioinnissa on puutteita, myös seurannassa ja seurantatiedon hyödyntämisessä on kehittämistä. Toimivuusarvioinnin mukaan on myös perusteltua lisätä YVA-menettelyn soveltamisharkintaa yksittäistapauksissa.”²⁸

Viimeisin ympäristövaikutusten arviointiselostusten laatua käsitellyt tutkimus antaa puolestaan viitteitä siitä, että toimialakohtaiset erot YVA-menettelyn käytännön toimivuuden osalta ovat varsin suuria. Tutkimus myös ilmentää, että ympäristövaikutusten arviointiselostusten laadulliset ongelmat ovat johtuneet osin siitä, että hankesuunnittelu on ollut YVA:n päättämisenvaiheessa menettelyn olennaisten vaikutusten tunnistamisen kannalta kesken. Samanaikaisesti ympäristöllisen vaikuttavuuden kannalta ongelmallisena on pidetty sitä, että YVA aloitetaan vasta suunnittelun loppuvaiheessa.²⁹

Tämän työn kannalta on perusteltua tuoda esiin myös kiteytykset v. 2011 ja 2017 tehdyistä selvityksistä, joissa on nimenomaisesti arvioitu ympäristövaikutusten arviointimenettelyn ja luvituksen integroimismahdollisuuksia ja -tarpeita. Vuonna 2011 ympäristöministeriön tilaamassa selvityksessä kartoitettiin, miten ympäristövaikutusten arviointiin liittyvä ohjelmavaihe ja arviointiselostuksen laatiminen selvityksen sisältöä ja kuulemista koskevine vaatimuksineen voisivat olla koordinoitavissa ympäristölupamenettelyyn tai sen yhteyteen. Integrointimahdollisuuksia kartoitettiin ”pällekkäisten vaikutus selvitysten karsimiseksi, arviointitulos-

²⁷ Jantunen & Hokkanen 2010, s. 72 ja tiivistelmä.

²⁸ Jantunen & Hokkanen 2010, tiivistelmä.

²⁹ Pölönen & Halinen 2014, *passim*.

ten paremmaksi huomioon ottamiseksi ja tietojen tehokkaammaksi hyväksi käyttämiseksi ympäristölupaprosessissa.” Selvityksessä hahmotettu lyhyen aikavälin ehdotus sisältää ensinnäkin alkuvaiheen neuvonpitosäännöksen, jonka tarkoitus vastaa pitkälti uuden YVAL:n 8 §:ään sisällytettyä enakkoneuvottelua.³⁰ Päällekkäisten kuulemisten vähentämiseen tähtäävä menettelyllinen koordinointi toteutuisi puolestaan lyhyen aikavälin mallissa siten, että arviointiselostusta ei erikseen kuulutettaisi, vaan kuuluttaminen tapahtuisi lupahakemuksen tiedoksiantamisen yhteydessä.³¹ Tältä osin selvitys sisältää seuraavan säännösmuutosehdotuksen (sisällytettäväksi YSL:iin ja VL:iin tai vaihtoehtoisesti YVAL:iin):

”Kun hanketta varten vaaditaan ympäristönsuojelulain ja/tai vesilain säännösten nojalla viranomaisen lupa, arviointiselostus kuulutetaan lupahakemuksen yhteydessä siten kuin näissä laeissa ja soveltuvien osin tämän lain 11 §:ssä säädetään. Lupaviranomainen toimittaa esitetyt mielipiteet ja annetut lausunnot yhteysviranomaiselle. Yhteysviranomaisen lausunto annetaan hankkeesta vastaavalle ja lupaviranomaiselle noudattaen muutoin mitä tämän lain 12 §:ssä säädetään.”

Selvityksessä hahmotellussa pidemmän aikavälin mallissa (laaja integrointi) YVA-velvollisen hankkeen vaikutusarviointi koordinoituisi (ympäristö)lupamenettelyn osaksi ja lupaviranomaisesta tulisi arviointimenettelyä johtava viranomainen. Yhteysviranomaisen asiantuntija-asema säilyisi ja sillä olisi lausunnonantovaltuudet. Mallissa keskeisessä asemassa oleva lupaviranomainen vastaisi arviointimenettelyn muodollisesta organisoimisesta. Kaikki YVA-velvolliset hankkeet päätyisivät tässä mallissa saman lupaviranomaisen käsittelyyn. Arviointimenettely edustaisi eräänlaista lupakäsittelyn esivaihetta, joka päättyisi arviointiselostuksen jättämiseen hakemuksen osana.³²

Vuonna 2017 julkaistiin YVA- ja ympäristölupamenettelyjen yhteyden vahvistamista ja viranomaisyhteistyön parantamista koskevan kokeilu- ja kehittämisprojektin tulokset ja suositukset. Projektin päätaavoitteena oli YVA-menettelyn sekä ympäristö- ja vesilupamenettelyjen yhteyden vahvistaminen ja viranomaisyhteistyön parantaminen. Raportin mukaan toiminnanharjoittajalla on keskeinen rooli ympäristömenettelyjen sujuvuuden varmistamisessa. Toiminnanharjoittaja voi nopeuttaa lupakäsittelyä selvittämällä etukäteen kaikki hankkeeseen liittyvät ympäristölliset reunaehdot ja tarvittavat viranomaiskannanotot sekä kertomalla ajoissa viranomaisille hankkeesta, sen sisällössä tai aikatauluissa tapahtuvista muutoksista. Kokonaisaikataulun osalta raportissa korostetaan sitä, että lupahakemus sisältää kaikki tarvittavat tiedot, kun se toimitetaan viranomaiselle käsiteltäväksi. Raportissa on tehty päätelmä siitä, ettei yhdistetyllä YVA- ja lupamenettelyllä saavuteta menettelyjen perustarkoitusta. Raportin mukaan ”[h]ankkeesta vastaava joutuisi valmistelemaan YVA-vaiheessa myös lupahakemuksen edellyttämät yksityiskohtaiset asiakirjat, mikä ei aikataulullisesti ja teknisesti suuressa osassa hankkeista ole mahdollista. Menettelyt on joissakin tapauksissa kuitenkin mahdollista limittää ajallisesti.” Edelleen raportissa katsotaan, että nykyisten YVA- ja lupamenettelyjen tiiviimpi ja limittyminen sopisi etenkin toiminnan muutosta koskeviin hankkeisiin, joilla on vain yksi mahdollinen toteutusvaihtoehto ja joissa YVA:n lupahakemuksen hankerajaus. Päätelmissä kiinnitetään huomiota myös muun muassa siihen, että lisäselvitystarpeet esittäminen perustellussa päätelmässä varmistaa tiedon siirtymisen vaiheesta toiseen ja voi nopeuttaa hankkeen jatkokäsittelyä. Luvanhakija tulisi jatkossa [uutta YVAL:ia sovellettaessa] laatia lupahakemukseen arvio YVA:n ajantasaisuudesta ja tiedustella arviointia varten yhteysviranomaisen kannanottoa.³³ Projektissa tehtyjen kyselyjen ja haastattelujen tulosten tarkastelu viittaa siihen, että alan toimijoilla osin toisistaan poikkeavia käsityksiä YVA:n ja luvituksen yhteensovittamistarpeista ja -mahdollisuuksista.³⁴

³⁰ Hollo 2011.

³¹ Selvityksessä kiinnitetään huomiota siihen, että ”tämä on jo nykyisin säädetty mahdolliseksi YVAL 11 §:n 3 momentissa [kumottu YVAL:n kokonaisuusdistuksessa v. 2017], mutta tarkempi sääntely asiasta puuttuu.”

³² Hollo 2011.

³³ Nyrölä – Joensuu – Johansson 2017, erit. 62–64.

³⁴ Tätä ilmentää esimerkiksi seuraavat kyselyjen ja haastattelujen vastausten koonnit (Nyrölä – Joensuu – Johansson 2017), s. 31–46. Lupaviranomaisten osalta vastausten koonneissa mm. todetaan, että ”YVA ja ympäristölupa tulisi olla mahdollista käsitellä yhdessä, samassa päätöksessä, jos hankkeella ei ole muita todellisia vaihtoehtoja kuin toteuttaminen tai toteuttamatta jättäminen.” Toiminnanharjoittajille suunnatun kyselyn tuloksia on kiteytetty puolestaan mm. seuraavasti: ”YVA- ja ympäristö-

Vuonna 2017 laadittiin Ramboll Oy:n tarkastelu teollisuuden järjestöille YVA:n ja luvituksen suhteista ja kehittämismahdollisuuksista. Selvityksessä arvioitiin, että yhteensovittaminen lupiin jäisi YVA-lakiehdotuksen mukaisesti vain ehdollisena mahdolliseksi muissa säädöksissä, mutta varsinainen yhteensovittaminen puuttuu. Selvityksen mukaan YVA ja luvat voitaisiin käsitellä sekä yhteisessä että yhteen sovitetussa menettelyssä sekä niiden kombinaatiosta muodostuvassa yhdistetyssä menettelyssä, mutta näitä ei sisällytetty YVA-lakiehdotukseen. Yhteiseen menettelyyn voisivat kuulua YVA, ympäristö- ja vesiluvat (YSL ja VL), mahdollisesti maa-aineslupa (MAL) ja Natura-arviointi (LSL), joista kaikista päätöksen voi tehdä tuleva valtion viranomainen. Yhteen sovitettuun menettelyyn voisivat puolestaan selvityksen mukaan kuulua luvanvarainen vaarallisten kemikaalien laajamittainen varastointi ja käsittely (KemTL) sekä rakennuslupamenettely (MRL). Lisäksi selvityksessä arvioidaan, että yhteinen ja yhteen sovitettu menettely voidaan yhdistää. Yhdistäminen lupamenettelyihin auttaisi selvityksen mukaan kohdistamaan arviointia. Kokonaisuutena selvityksessä suhtaudutaan kriittisesti YVA-lakiehdotukseen, joka vastaa YVA:n ja luvituksen suhteen osalta tässä työssä arvioitavaa nollavaihtoehtoa.³⁵

Vireillä oleva tutkimustyö viittaa siihen, että uuden YVAL:n mukainen selostuksen ja perustellun päätelmän ajantasaistamissääntely tekee YVA:sta aikaisempaan nähden menettelyllisesti raskaamman.³⁶ Tämä lisää tarvetta YVA:n ja luvituksen integroivan sääntelyn kehittämiseksi, mikäli tavoitteena on menettelyjen kokonaiskeston lyhentäminen. YVA:n ja luvituksen yhdistämiskysymys linkittyy osaltaan myös arviointiselostuksen uudistuneisiin sisältövaatimuksiin. Arviointiselostus kohdistetaan uuden lainsäädännön mukaisesti hankkeen ja sen vaihtoehtojen *todennäköisesti merkittäviin* ympäristövaikutuksiin (YVAL 2 §:n 4 kohta, YVAL 19.2 § YVAA 4 §:n 6 kohta). Haittojen ehkäisy- ja lieventämistoimet kohdistaan sanamuodon mukaisesti puolestaan tunnistettuihin *merkittäviin haitallisiin* ympäristövaikutuksiin (YVAA 4 §:n 10 kohta).³⁷ Koherenttina lähtökohtana voidaan pitää sitä, että YVA-velvollisiin hankkeisiin sovellettavien sektorilakien luvanmyön luvanmyöntämisesteet ja -edellytykset ilmentävät myös YVAL:n merkittävyyskynnystä ja selvitysvaatimusten tulkintaa yhdennetään.³⁸ Uuteen YVAL:iin kirjattiin myös ennakoneuvottelusäännös, mikä korostaa yhtenäisempää viranomaisohjausta ja mahdollistaa osaltaan YVA:n ja luvituksen tiiviimmän integroinnin.

5 VAIHTOEHTOJEN ERITYISPIIRTEET JA OHJAUSVAIKUTUKSET MENETTELYJEN YHDENTÄMISEN NÄKÖKULMASTA

5.1 Nollavaihtoehto

Nollavaihtoehdossa menettelyjen yhteensovittaminen toteutuisi YVAL:ssa (252/2017) säädetyllä tavalla. Vaihtoehdossa lainsäädäntö ohjaa käyttämään YVA-menettelyä hankesuunnittelun varhaisen vaiheen apuvälineenä. Lainsäädäntömalli kytkeytyy tarkentuvan suunnittelun ja vaikutusten arvioinnin periaatteeseen.

lupavaiheissa todettiin olevan päällekkäisiä kuulemisia ja menettelyjen yhdistämistä tai yhteensovittamista toivottiin ainakin niiden osalta. [...].”

³⁵ Tältä osin kritiikkiä on esitetty muun ohella seuraavasti: ”YVA-lakiehdotukseen sisältyy kaikkien osallisten kuuleminen YVA-ohjelmasta, YVA-selostuksesta ja mahdollisesti YVA-selostuksen täydentämisestä. Lisäksi asianosaisia kuullaan vielä kerran YVA:sta lupahakemuksen yhteydessä. Moninkertaiset kuulemiset sekoittavat asianosaistenkin päät, aiheuttavat viiveitä ja lisäkustannuksia.” Ramboll 2017, s. 35.

³⁶ Pölönen & Perho 2017. Vaatimuksen taustalla on muuttunut YVA-direktiivi, jonka myötä YVA:n ja luvituksen yhteyttä vahvistettiin.

³⁷ Aikaisemmin YVAL 2 §:n määritelmät ympäristövaikutusten arviointimenettelystä ja arviointiselostuksesta viittasivat YVA-direktiivistä poiketen sanamuodoltaan kaikkien ympäristövaikutusten selvittämiseen ja arvioimiseen. Kokonaisuudistuksen yhteydessä YVA-lainsäädäntöä haluttiin kehittää menettelyn sujuvoittamiseksi siten, että YVAL ohjaisi selvemmin kohdentamaan selvitykset vain kussakin tapauksessa relevantteihin vaikutuksiin.³⁷ Uudesta merkittävyyskynnuksesta huolimatta todennäköisesti merkittäviä vaikutuksia vähäisempiä vaikutuksiakin on riittävässä määrin kuvattava arviointiselostuksessa rajausten ja päätelmien perustelemiseksi.

³⁸ Pölönen & Perho 2017. Kyse voi olla esimerkiksi ympäristönsuojelulaissa (527/2014) 49 §:ssä tarkoitettusta merkittävästä ympäristön pilaantumisesta (joka ilmenisi esimerkiksi päästöraja-arvojen ylittymisenä).

Vaihtoehdossa lainsäädäntö ohjaa tekemään ympäristövaikutusten arvioinnin ajallisesti (lupahakemus selostusvaiheen jälkeen), menettelyllisesti (eriytetty kuulemismenettelyt), tarkkuustasoltaan (hankesuunnitelman ja vaikutusten arvioinnin yksityiskohtaisuus) ja organisatorisesti (erillinen yhteysviranomaisen) eriytettynä lupamenettelyistä. Tämä ilmenee ensinnäkin menettelyn ajoitusta koskevasta säännöksestä, jossa korostetaan menettelyn varhaista toteuttamista. YVAL 15.1 §:n mukaan ”hankkeen ympäristövaikutukset on selvitetävä ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä suunnittelun mahdollisimman varhaisessa vaiheessa hankkeen muu valmistelu huomioon ottaen vaihtoehtojen ollessa vielä avoinna.”³⁹

YVAL 25.1 §:n mukaan lupahakemuksiin on puolestaan liitettävä ympäristövaikutusten arviointiselostus ja perusteltu päätelmä. Säännös ohjaa järjestämään arviointiselostuksesta ja lupahakemuksesta kuulemiset eriaikaisesti eri menettelyissä.⁴⁰ Säännöksen sisältöön otettiin kantaa ympäristövaliokunnan mietinnössä. Valiokunnan mukaan YVAL 25 § mahdollistaa tarvittaessa sen, että sekä arviointiselostuksesta että lupahakemuksesta järjestetään kuuleminen samanaikaisesti.⁴¹ Vaikka YVAL:n järjestelmää tulkittaisiin käytännössä siten, että perusteltu päätelmä voidaan toimittaa lupaviranomaiselle lupahakemuksesta kuuluttamisen jälkeen, tällöinkin selostuksesta ja lupahakemuksesta kuulemiset saatettaisiin tehdä menettelyllisesti erillisinä.⁴² Lupaviranomainen voi myös suoraan YVAL 25.1 §:ään ja sektorilakien säännöksiin nojautuen edellyttää perustellun päätelmän liittämistä lupahakemukseen ennen kuuluttamista.

YVAL:n säännökset eivät sanamuotojensa valossa ohjaa yhdistämään YVA-menettelyn ja lupamenettelyjen kuulemisia myöskään niissä tilanteissa, joissa perusteltua päätelmää ja arviointiselostusta on ajantasaistettava. YVAL 27 §:n sanamuodon perusteella perustellun päätelmän ja YVA-selostuksen ajantasaistamistilanteessa noudatetaan mitä YVAL 20 §:ssä on säädetty arviointiselostuksesta kuulemisesta ja yhteysviranomaisen antaa tämän jälkeen ajantasaistetun perustellun päätelmän YVAL 23 §:n mukaisesti. YVAL:n säännöksistä ei ilmene, että hankkeesta vastaavalla olisi mahdollisuutta liittää YVAL 27 §:ssä tarkoitettu täydennetty arviointiselostus lupahakemukseen ja, että ne tulisi tätä kautta kuulutetuksi ympäristölupahakemuksen kanssa. YVAL:n sanamuodot viittaavat pikemminkin siihen, että täydennetty arviointiselostus tulee ensin toimittaa yhteysviranomaiselle uutta perusteltua päätelmää varten ja luvan hakeminen on mahdollista vasta perustellun päätelmän antamisen jälkeen (arviointiselostuksen ja perustellun päätelmän liittäminen YVAL 25.1 §:n mukaisesti lupahakemukseen).⁴³ YVAL 27 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa on kuitenkin todettu, että täydennyksestä kuuleminen voitaisiin vaihtoehtoisesti sovittaa yhteen lupahakemuksesta kuulemisen kanssa. Hallituksen esityksestä ei käy kuitenkaan ilmi, mitä yhteensovittamisella tarkoitetaan (ajallinen yhteensovittaminen vai kuulutusten yhdistäminen) ja mikä viranomainen koordinoisi sen. Yhteensovittamista koskevan säännösperustan puuttuminen ja oikeudellinen epäselvyys voi johtaa siihen, että ympäristövaikutustietojen päivittäminen luvitusvaiheessa tehdään erillisessä menettelyssä.

Voimassa oleva YVA-lainsäädäntö (YVAL 4, 6 ja 8 §) ohjaa sovittamaan yhteen YVAL:ssa ja muissa laeissa edellytetyt selvityksiä. Eriytetyn mallin mukaisesti toteutettuna YVA-menettely ei kuitenkaan tyypillisesti tuota riittävää tietoa lupaharkintaa varten ja selvityksiä on useilta osin täydennettävä ja täsmennettävä luvitusvaiheessa. Selvitysten kohtaamattomuus voi johtua myös siitä, että yhteysviranomaisen ohjaus poikkeaa lupaviranomaisen ohjauksesta siltä osin kuin kyse on lupamenettelyn piiriin kuuluvista selvityksistä. Tähän

³⁹ Aikaisemmin YVAL (kumotun lain 8 §) ohjasi toimittamaan arviointiohjelman yhteysviranomaiselle suunnittelun varhaisessa vaiheessa muuhun suunnitteluun nähden, mutta se ei ohjannut päättämään menettelyä (selvittämään vaikutuksia YVAL:ssa edellytetyllä tavalla) aikaisessa vaiheessa.

⁴⁰ Aikaisemmin yhteysviranomaisen lausunto ympäristövaikutusten arviointiselostuksesta (jonka perusteltu päätelmä uudessa järjestelmässä korvaa) voitiin toimittaa YVAL:n sanamuodon perusteella lupaviranomaiselle lupahakemuksen vireilletulon ja kuuluttamisen jälkeen.

⁴¹ YmVM 4/2017 vp, s. 3.

⁴² Ympäristövaliokunnan mietinnön muotoilu viittaa vain ajallisen yhteensovittamisen mahdollisuuteen.

⁴³ Hallituksen esityksen (259/2016 vp, s. 65) mukaan täydennyksestä kuuleminen voitaisiin kuitenkin vaihtoehtoisesti sovittaa yhteen lupahakemuksesta kuulemisen kanssa. Siitä ei käy ilmi mitä yhteensovittamisella tarkoitetaan. Mikäli tavoitteena on ohjata (ajalliseen tai/ja menettelylliseen) yhteensovittamiseen, tästä olisi tarpeen säätää laissa.

mennessä ympäristölupaviranomaiset eivät ole yleensä osallistuneet YVA-menettelyn ajoitukseen ja resurssien käyttöön liittyvistä syistä YVA-menettelyn aikana järjestettäviin viranomaiskokouksiin tai esimerkiksi ohjausryhmätyöskentelyyn⁴⁴. Yhteistyötä YVA- ja lupaviranomaisten kesken pyritään kuitenkin jatkossa kuitenkin lisäämään uuden YVAL:n mukaisen ennakkoneuvottelun avulla.

Edellä esitetyillä perusteilla nollavaihtoehdon mukainen lainsäädäntö ei ohjaa tehokkaasti ympäristövaikutusten arvioinnin ja lupamenettelyjen menettelyjen ajalliseen tai/ja menettelylliseen yhdentämiseen eikä se siten vastaisi hyvin Yhden luokun lainsäädäntöhankkeen yhdentämistavoitteeseen ja siihen liittyvään menettely- ja osallistumisvaiheiden keskittämistarkeitukseen. YVAL:n järjestelmä korostaa kokonaisuutena YVA:n ja lupamenettelyjen ajallista, menettelyllistä ja organisatorista erillisyyttä.

5.2 Vaihtoehto 1A

Vaihtoehdossa YVA- ja lupamenettelyjen yhdentäminen toteutuisi siten, että laissa säädettäisiin mahdollisuudesta kuuluttaa tietyissä tilanteissa arviointiselostuksesta ja lupahakemuksesta samalla kuulutuksella. Kyse olisi siten menettelyjen osittaisesta integroimisesta silloin kun on YVA on edennyt arviointiselostusvaiheeseen. Sääntelyn soveltamisalan piiriin kuuluisivat YSL:n mukaiset, tulevan LUOVAn luvittamat hankkeet, joilla ei ole vaihtoehtoa ja lupaa haetaan teollisuuslaitosten muutos- ja laajennushankkeelle (YVA-hankkeen mukainen rajaus).

Vaihtoehdossa laissa säädettäisiin myös mahdollisuudesta järjestää arviointiselostuksen täydennyksestä kuuleminen (perustellun päätelmän ajantasaistamistilanteissa) aina samassa yhteydessä lupahakemuksesta kuulemisen kanssa (YVAL 27 §:n täsmennys). Vaihtoehto sisältää kuulemisajan osalta kaksi alavaihtoehtoa (30/45/60 päivää tai vaihtoehtoisesti limitäinen kuulemisaika).

Vaihtoehto mahdollistaisi YVA:n ja lupamenettelyjen kuulemisten osittaisen yhdentämisen yksittäisissä teollisissa muutos- ja laajennushankkeissa. Näiden hankkeiden osalta sääntely edistäisi selvästi menettelyjen integroimista. Malli vähentäisi kuulutusten määrää, yksinkertaistaisi osallistumismenettelyjä (lausuntojen ja mielipiteiden antaminen samalla lupahakemuksesta ja arviointiselostuksesta) ja loisi edellytykset menettelyn kokonaiskeston lyhentämiselle. Vaihtoehdon mukaisessa mallissa YVA-selvitykset voitaisiin kohdentaa kokonaisvaltaisen vaikutuksen tunnistamisen ohella lupamenettelyn kannalta relevantteihin selvityksiin siten, että arviointiselostus kattaisi suoraan myös lupamenettelyssä tarvittavat vaikutustiedot. Lisäksi malliin kuuluva YVAL 27 §:n täsmennys selkeyttäisi oikeustilaa ja ohjaisi yhdentämään kuulemiset selostusvaiheen täydentämistilanteissa.

Menettelyjen yhdentämisen näkökulmasta vaihtoehdon olennaisena ongelmana olisi kuitenkin suppea soveltamisala. Vaihtoehdossa valtaosa YVA-velvollisista hankkeista (n. 90 %) jäisi yhdentämissääntelyn soveltamisalan ulkopuolelle. Näiden hankkeiden osalta vaihtoehto ei ohjaisi ympäristövaikutusten arvioinnin ja lupamenettelyjen menettelyjen ajalliseen tai/ja menettelylliseen yhdentämiseen. Kokonaisuutena vaihtoehto ei siten vastaisi hyvin Yhden luokun lainsäädäntöhankkeen päätavoitteisiin.

5.3 Vaihtoehto 1B

Malli vastaisi erityispiirteiltään muutoin vaihtoehtoa 1A, mutta arviointiselostusvaiheessa kuulemiset yhteen sovittavan sääntelyn soveltamisala olisi selvästi laajempi. Yhdentävän sääntelyn piiriin kuuluisivat kaikki LUOVA:n lupamenettelyjen piiriin kuuluvat hankkeet. Vaihtoehdossa kuulemisten yhteensovittaminen toteutuisi pääasiallisesti ympäristölupa- tai vesilupamenettelyssä (VL:n tai MAL:n mukainen lupa mahdollisesti yhdistetty ympäristölupamenettelyyn). Valtaosa YVA-velvollisista hankkeista kuuluisi siten YVA:n ja luvituksen osittaisen integroinnin mahdollistavan sääntelyn piiriin. Vaihtoehdossa 1B lupaviranomainen vastaisi kuulemisten järjestämisestä yhteistyössä YVA-viranomaisen kanssa.

⁴⁴ Ks. myös YM 2015, s. 50.

Mallissa arviointiohjelmavaihe olisi vaihtoehdon 1A tapaan eriytetty lupamenettelyistä. Lainsäädäntö ohjaisi aloittamaan YVA-menettelyn muuhun suunnitteluun nähden riittävän varhaisessa vaiheessa, kun vaihtoehdot ovat vielä avoinna. Tällöin (arviointiohjelmavaihe) myös kaikilla osapuolilla olisi mahdollisuus ottaa kantaa hankkeeseen ja sen vaihtoehtoihin. Se ei kuitenkaan ohjaisi arviointiselostuksen loppuunsaattamiseen suunnittelun varhaisessa vaiheessa, vaan selostus laadittaisiin hankesuunnittelun edetessä ja se viimeisteltäisiin vasta sitten, kun hanke on täsmentynyt. Tämä mahdollistaisi nollavaihtoehtoon nähden paremmin sen, että arviointiselostuksessa annettaisiin kerralla tiedot hankkeen todennäköisesti merkittävistä ympäristövaikutuksista. Selvitykset kattaisivat yksilöidyt tiedot hankkeesta ja lupaharkinnassa tarvittavat vaikutustiedot. Malli korostaisi YVA- ja lupaviranomaisen yhteistyötä, mikä puolestaan tukisi myös vaikutusten merkittävyyden tulkitsemista yhtenevällä tavalla YVA:ssa ja lupamenettelyssä.

Vaihtoehto 1B mahdollistaisi YVA-menettelyn käyttämisen suunnittelun ja vaihtoehtotarkastelun välineenä, mutta tämä tapahtuisi nollavaihtoehtoon nähden hakijälähtöisemmin. Yhteysviranomainen ohjaisi vaihtoehtotarkastelua arviointiohjelmavaiheessa nykyisen lainsäädännön tapaan ja se voisi edellyttää arviointiselostuksen täydentämistä olennaisten puutteiden vuoksi. Yhteysviranomaisen perusteltu päätelmä, ja siinä mahdollisesti vaihtoehdoista lausuttu, olisi suunnattu kuitenkin lupaviranomaiselle ja tältä osin nollavaihtoehdon mukainen tarkentuvan suunnittelun ideaali ei toteutuisi. Hakija, YVA-yhteysviranomainen ja muut tahot voisivat kuitenkin olla vuorovaikutuksessa ennen selostuksen jättämistä YVAL:n mukaisen ennakoneuvottelun ja muun vuorovaikutuksen (esim. ohjausryhmät) kautta.

Vaihtoehto ohjaisi yhdistämään YVA- ja lupamenettelyjen kuulemiset (selostusvaiheessa) kaikissa LUOVAn lupamenettelyjen piiriin kuuluvissa hankkeissa. Valtaosa YVA-menettelyn piiriin kuuluvista hankkeista kuuluisi sääntelyn piiriin. Näiden hankkeiden osalta sääntely edistäisi selvästi menettelyjen integroimista. Malli vähentäisi kuulutusten määrää, yksinkertaistaisi osallistumismenettelyjä (lausuntojen ja mielipiteiden antaminen samalla lupahakemuksesta ja arviointiselostuksesta) ja loisi edellytykset menettelyn kokonaiskeston lyhentämiselle. Malli toteuttaisi siten hyvin Yhden luukun lainsäädäntöhankeeseen päättävöitä.

5.4 Vaihtoehto 1C

Myös vaihtoehdossa 1C YVAn ja lupamenettelyjen yhdistäminen toteutuisi järjestämällä arviointiselostuksesta tiedottaminen ja kuuleminen lupahakemuksesta tiedottamisen ja kuulemisen yhteydessä. Yhdistetystä kuulemisesta vastasi LUOVA:ssa lupaviranomainen. Vaihtoehdossa kuulemisten yhdistäminen olisi mahdollista kaikissa hanketyypeissä, mutta sen edellytyksenä olisi hankkeen vaihtoehdottomuus. Vaihtoehdottomutta arviointiin tautauskohtaisesti. Kuulemisten yhteensovittamisesta sovittaisiin ennakoneuvottelussa. Vaihtoehdossa 1C kiireellisiin hankkeisiin ei sovellettaisi arviointiohjelmavaihetta. Tällöin lupasiassa käsiteltäisiin esikysymyksenä arviointiselostusluonnos ja sen mahdolliset täydennystarpeet ennen kuulemisvaihetta. Muissa kuin kiireellisissä hankkeissa luovuttaisiin yleisön kuulemisesta arviointiohjelmavaiheessa (pelkkä tiedottaminen). Arviointiselostuksesta tiedotettaisiin yleisöä ja lupahakemuksen yhteydessä kuultaisiin yleisöä, jota asia koskee.

Vaihtoehto vastaisi Yhden luukun lainsäädäntöhankeeseen yhdistämistavoitteeseen nollavaihtoehtoa ja 1A vaihtoehtoa paremmin. Lisäksi se menisi YVA-vaiheen keventämisessä muita vaihtoehtoja selvästi pidemmälle. Vaihtoehtoehtottomuusedellytys rajaisi kuitenkin mallin mukaisen yhdistämissääntelyn (YVA:n ja luvituksen osittainen yhdistäminen) käyttöalan vaihtoehtoa 1B suppeammaksi. Kiireelliset investoinnit olisivat mallissa erityisasemassa. Erityisesti niiden osalta YVA-vaiheen kesto lyhentyisi. Tämä voisi johtaa kuitenkin viiveisiin hankesuunnittelun myöhemmissä vaiheissa systemaattisen rajausvaiheen puuttumisen vuoksi. Vaihtoehdossa 1C on esitetty esimerkkejä siitä, minkätyyppiset hankkeet voitaisiin tulkinta vaihtoehdottomiksi. Vaihtoehto edellyttäisi lainsäädäntöön ja/tai viranomaisohjeistukseen perustuvia kriteerejä vaihtoehdottomuuden ja kiireellisyyden arvioimiselle. Vaihtoehto lisäisi siten todennäköisesti eniten sääntelyn ja/tai ohjeistuksen tarvetta ja synnyttäisi todennäköisesti eniten tulkintaongelmia. Malli voisi synnyttää myös yhdenvertaisuusvaatimuksen perustuvaa kritiikkiä, mikäli tietyt hankkeet valittaisiin kiireellisyysperusteella kevyempään menettelyyn (eräänlaiselle ohituskaistalle). Malli monimutkaistaisi muihin vaihtoehtoihin enemmän YVA-lainsäädännön soveltamista ja lisäisi todennäköisesti myös YVA-menettelyyn liittyviä valitusperusteita (vaihtoehdottomuusedellytyksen tulkinnan kyseen-

alaistaminen muutoksenhaussa). Tässä mielessä vaihtoehto ei näyttäisi sujuvoittavan ympäristömenettelyjä.

6 VAIKUTUSTEN ARVIOINTI JA VAIHTOEHTOJEN VERTAILU

6.1 Taloudelliset vaikutukset

Seuraavassa arvioidaan ja vertaillaan eri vaihtoehtojen taloudellisia vaikutuksia erityisesti siltä pohjalta, miten vaihtoehdot vaikuttavat arviointi- ja lupamenettelyjen kokonaiskestoon ja eri tahojen resurssitarpeisiin. Nollavaihtoehto on arvioitavissa yritysten talouden kannalta heikoimmaksi vaihtoehdoksi. Yritysten kannalta kustannukset lisääntyvät aiheutuessa erityisesti menettelyjen kokonaiskestoa pidentävän YVA:n ja lupamenettelyjen erillisyyden vuoksi. Hankkeesta vastaava ei voi edetä nollavaihtoehdossa arviointiohjelmavaiheesta luvitusvaiheeseen, vaikka sillä olisi edellytykset laatia arviointiohjelmasta ja mahdollisissa ennakkoneuvotteluissa saadun palautteen pohjalta korkeatasoinen lupahakemus vaikutusten arviointineen. Viranomaisnäkökulmasta kustannustehottomuutta syntyy siitä, että kaksi eri valtion ympäristöviranomaista (YVA- ja lupaviranomaiset) perehtyvät hankkeeseen ja ohjaavat ympäristövaikutusten arviointia ja ehkäisyä osin eriaikaisesti ja eri näkökulmista. Päästöperäisten vaikutusten ja jätteiden osalta kyse on päällekkäisestä ohjauksesta, joskin sitä vähentää ennakkoneuvottelujen ja lausuntomenettelyjen mahdollistama yhteistyö myös nollavaihtoehdossa.⁴⁵ Menettelyyn osallistuvien tahojen on puolestaan perehdyttävä nollavaihtoehdossa erikseen arviointiohjelmiaan, arviointiselostukseen ja lupahakemusvaiheessa täsmennettyihin vaikutusselvityksiin sekä mahdollisesti lupahakemusvaiheen täydennyksiin.

Toisaalta nollavaihtoehdossa eri osapuolilla on eniten aikaa tutustua hankkeeseen sen eri vaiheissa ja arvioida sen vaikutuksia ja ottaa kantaa vaikutuksiin sekä hankkeen muutostarpeisiin. Tämän avulla hankkeesta voi tulla ympäristöystävällisempi, mikä voi ilmetä kustannussäästöinä yrityksille ja julkishallinnolle. Hankkeesta vastaavalla ei ole kuitenkaan velvollisuutta muuttaa hankesuunnitelmaansa (lupahakemuksen pohjaksi ajateltu päävaihtoehto) YVA:ssa esitettyjen kannanottojen pohjalta. Käytännössä hankkeesta vastaavia on ollut hyvin hankala ohjata muokkaamaan hankesuunnitelmaansa YVA:n aikana, mikäli hankkeesta vastaavalla on ollut intressi toteuttaa hankesuunnitelma alkuperäisen suunnitelmansa mukaisesti.⁴⁶ Jos hankkeesta vastaava on halukas käyttämään YVA-menettelyä aitona suunnitteluvälineenä, YVA:n ja ja luvituksen integrointimahdollisuus selostusvaiheessa ei aseta tälle estettä.

Vaihtoehdoissa 1A YVA- ja luvitus voidaan vaihtoehdottomissa teollisissa, ympäristölupaa edellyttävissä laajennus- ja muutoshankkeissa integroida kuulemisten osalta selostusvaiheessa. Hankkeesta vastaavan ei tarvitse odottaa näissä tapauksissa yhteysviranomaisen perusteltua päätelmää jättääkseen lupahakemuksen ja tämä nopeuttaa lupamenettelyn kokonaiskestoa.⁴⁷ Selostus- ja lupahakemusvaiheiden integroiminen voi nopeuttaa nolla-

⁴⁵ Aikaisemmin yhtenäisyyttä on arvioitu enemmän YVAL:n soveltamisen ajallisen ja alueellisen yhdenmukaisuuden kannalta. YVAKELA-työryhmän loppuraportin (YM 2015, s. 30) mukaan yhteysviranomaistehtäviä hoitavat kokevat, että heidän edellyttämänsä vaatimustaso on perusteltu, eikä siinä ole tapahtunut suurempia muutoksia vuosien varrella. Sen sijaan hankkeesta vastaavat "ovat kritisoineet yhteysviranomaisten edellyttämien selvitysten laajuutta, ja tuoneet esiin, että vaatimustasossa on eroja eri yhteysviranomaisten ja yksittäisten esittelijöiden välillä. [...] Hankkeesta vastaavien ja YVA-konsulttien puolelta on esitetty, että selvityksiä vaaditaan liikaa varmuuden vuoksi, eikä osata tai uskalleta kohdentaa selvityksiä olennaisiin asioihin. Lisäksi syynä eroihin voi esimerkiksi olla, että eri asiantuntijoiden sektorikohtainen substanssiosaaminen heijastuu liikaa vaatimustasoon."

⁴⁶ Ks. esim. Pölönen & Halinen 2014, passim

⁴⁷ Päätelmää tukee Ympäristöllisten menettelyjen yhden luokun vaikutusten arvioinnin työpajoihin liitettyjen kyselyjen tulokset. Toiminnanharjoittajatyöpajaan (1.9.2017) osallistuneiden yritysten edustajille lähetetyssä kyselyssä (16 vastaajaa) yhtä vastaajaa lukuun ottamatta kaikki arvioivat YVA-menettelyn ja lupamenettelyjen kuulemisten yhdistämisen (arviointiselostusvaiheessa) nopeuttavan arviointi- ja lupamenettelyjen kokonaiskestoa. Yksi vastaaja arvioi integroinnin pitävän menettelyjen kokonaiskeston pysyvän ennallaan. Viranomaistyöpajaan (23.8.2017) osallistuneista kuusi vastaajaa (yht. 13) arvioi integroinnin pitävän menettelyjen kokonaiskeston ennallaan, kuusi vastaajaa arvioi integroinnin nopeuttavan menettelyjen kokonaiskestoa ja yksi vastaaja arvioi integroinnin hidastavan menettelyjä.

vaihtoehtoon nähden 3 kk menettelyjen kokonaiskestoa. Ajallinen viive syntyy nollavaihtoehdossa siitä, että yhteysviranomaisella on YVAL 23.1 §:n mukaan kaksi kuukautta antaa aikaa perusteltu päätelmä lausuntojen antamiseen ja mielipiteiden esittämiseen varatun määräajan päättymisestä. Lausunnot ja mielipiteet on puolestaan toimitettava yhteysviranomaiselle kuulutuksessa ilmoitettuna aikana, joka alkaa kuulutuksen julkaisemispäivästä ja kestää vähintään 30 päivää ja enintään 60 päivää (YVAL 20.2 §). Perusteltu päätelmä ja YVAL:n mukainen selostuksesta kuuleminen edeltää erillistä kuulemista lupahakemuksista (30 päivää). Myös vaihtoehdossa 1A säilyisi erillinen yhteysviranomaisen. Lupaviranomaisen ja yhteysviranomaisen yhteistyölle ja yhdennetylle riittävyysarviointille olisi vaihtoehdossa paremmat edellytykset, sillä selostus ja lupahakemus olisivat samanaikaisesti LUOVA:ssa tarkasteltavana ja YVA-selostuksessa olisi täsmennetty lupahakemuksen pohjaksi tuleva vaihtoehto. Lisäksi selostusvaiheen kuulemisten yhdistäminen vähentäisi resurssitarpeita (kahden sijaan yksi integroitu kuulutus).

Vaihtoehdossa 1B kustannussäästöt syntyvät vaihtoehtoon 1A nähden samoilla perusteilla, mutta ne ovat olennaisesti suuremmat, sillä integrointi on mahdollista kaikkien LUOVA:n lupamenettelyjen piiriin kuuluvien hankkeiden osalta (valtaosa YVA-hankkeista). Ajallinen säästö tulee vaihtoehdon 1B mukaisessa integroinnissa siitä, että arviointiselostuksesta ja lupahakemuksesta kuullaan samanaikaisesti. Lisäksi lupa- ja YVA-viranomaiset perehtyvät asiakirjoihin samanaikaisesti.

Vaihtoehdossa 1C taloudelliset hyödyt syntyvät samoilla perusteilla kuin vaihtoehdossa 1A ja 1B. YVA-selostusvaiheen ja luvitusvaiheen integroinnilla saatavat kustannussäästöt konkretisoituvat vaihtoehtoa 1A useammin, mutta vaihtoehtoa 1B harvemmin (riippuen siitä, miten vaihtoehdottomuusedellytys tarkemmin määritettäisiin ja miten sitä tulkittaisiin). Vaihtoehtoon sisältyvä arviointiohjelman poisto kiireellisissä hankkeissa ja osallistumisoikeuksien kavennukset nopeuttaisivat YVA-vaihetta. Tästä syntyisi kustannussäästöjä, mikäli hankkeesta vastaavalla olisi edellytykset tehdä kerralla oikeudelliset vähimmäisvaatimukset täyttävä arviointiselostus ilman arviointiohjelmavaiheen avulla saatavaa tietoa relevanteista vaikutuksista. Arviointiohjelmavaiheen poisjääminen tai keventäminen voi johtaa hankkeen olennaiseen hidastumiseen, mikäli systemaattisen rajausvaiheen (scoping) puuttumisen vuoksi arviointiselostusta ei onnistuta laatimaan kerralla vähimmäisvaatimukset täyttäväksi. Tieto relevanteista selvitystarpeista tulisi useammin esille vasta selostusvaiheen kuulemisen kautta. YVA-selostuksen uusien sisältövaatimusten laaja-alaisuus ja moniulotteisuus puoltavat systemaattisen arviointiohjelmavaiheen säilyttämistä myös taloudellisesta näkökulmasta. Ilman ohjelmavaihetta hankkeesta vastaavan on hyvin hankala ennakoida, mitkä selvitykset ovat kussakin hankkeessa ja toimintaympäristössä välttämättömiä ja mitkä selvitykset voidaan rajata pois.

Vaihtoehdossa 1A, 1B ja 1C hankkeesta vastaava voisi valita eriytetyn menettelyn, mikäli se arvioisi nollavaihtoehdon mukaisen mallin kannattavimmaksi.

6.2 Viranomaisvaikutukset

Nollavaihtoehdossa viranomaisten tehtävät säilyisivät ennallaan. YVA-viranomainen vastaisi YVA-menettelyn piiriin kuuluvien selvitysten laatimisen ohjauksesta ja kuulemisten järjestämisestä. Lupaviranomainen puolestaan vastaisi erillisesti lupamenettelystä ja siihen liittyvän kuulemisen järjestämisestä. Ennakkoneuvottelun ja lausuntojen avulla yhteysviranomaisen voisi saada tietoa lupaviranomaisen arvioimista selvitystarpeista YVA-vaiheessa. Lupaviranomaiset eivät ole olleet aikaisemmin halukkaita ottamaan kantaa selvitystarpeisiin vielä YVA-vaiheessa (sen varhaisuuden ja resurssien niukkuuden vuoksi), mutta uusi ennakkoneuvottelusääntely voi muuttaa tilannetta.

Vaihtoehto 1A vastaisi viranomaisvaikutuksiltaan nollavaihtoehtoa arviointiohjelmavaiheen ja ennakkoneuvottelujen osalta kaikissa hankkeissa. YVA:n ja luvituksen integrointi vaihtoehdottomissa teollisissa muutos- ja laajennushankkeissa (LUOVA:n lupamenettelyt) merkitäisi muutosta hallinnollisiin menettelyihin. Selostuksesta ja lupahakemuksesta kuulutettaisiin yhteisellä kuulutuksella. Viranomaisten vastuut säilyisivät ennallaan.

Vaihtoehdossa 1B YVA:n ja lupamenettelyjen integrointi olisi selvästi yleisempää. Vaihtoehdossa lupaviranomainen vastaisi kuulemisista siten, että sekä YSL:n että YVAL:n vaatimukset täyttyisivät. Kyse olisi menettelytavan muutoksesta, joka korostaisi lupa- ja YVA-viranomaisen tiiviimpää yhteistyötä. Mallin mukainen lainsäädäntö loisi edellytyksiä tiiviimmälle yhteistyölle jo YVA:n aikana, sillä integroidussa mallissa YVA-selostukseen yksilöitäisiin lupahakemuksen pohjaksi tuleva hanke. Lupaviranomaisen ohjaus aikaisemmassa vaiheessa tukisi sitä, että arviointiselostus vastaisi paremmin lupamenettelyn tarpeisiin ja viranomaisohjaus olisi yhtenäisempää. Yhdennetympi viranomaisohjaus mahdollistaisi sen, että arviointiselostus olisi sisällöltään (selvitysten tarkkuustaso ja laajuus) riittävä lupaharkintaa varten ja samalla täyttäisi YVAL:n vaatimukset vaikutusten ja vaihtoehtojen kokonaisvaltaisesta tunnistamisesta.

Vaihtoehdossa 1 C kuulemisten yhteensovittaminen (lupaviranomaisjohtoisesti) koskisi myös muita kuin LUOVA:n lupia. Kuulemisten yhteensovittamisesta sovittaisiin ennakkoneuvottelussa. Lisäksi arviointiohjelmavaiheen puuttuminen kiireellisissä hankkeissa korostaisi yhteysviranomaisen ohjaavaa roolia ennakkoneuvotteluissa (ohjelmalausunnon poistuminen). Vaihtoehdon 1C mukainen osallistumisoikeuksien supistaminen vähentäisi viranomaisten työmäärää YVA-vaiheessa, mutta tästä voisi seurata työmäärän lisääntyminen lupahakemusvaiheessa ottaen huomioon ympäristöllisten lupamenettelyjen laajan asianosaipiirin.

Vaihtoehdot 1A, 1B ja 1C lisääisivät tarvetta yhteysviranomaisen ja lupaviranomaiselle yhteistyölle. Viranomaiset voisivat sopia aikatauluista ja yhdistetyn kuulemisen järjestelyistä YVAL 8 §:n mukaisessa ennakkoneuvottelussa ja vapaamuotoisesti menettelyn kuluessa. Vaihtoehto 1B korostaisi eniten yhteistyön tarvetta LUOVA:n sisällä. Tässä vaihtoehdossa lupaviranomaisen prosessinjohtotyö lisääntyisi jonkin verran, kun se koordinoisi yhdistetyn kuuluttamisen ja ottaisi vastaan myös kannanotot YVA-selostuksesta ja välittäisi ne yhteysviranomaiselle. Tulevaisuudessa palautteet olisivat kuitenkin sähköisesti yhteysviranomaisen saatavissa ajantasaisesti tietojärjestelmien kautta.

Vaihtoehto 1B toisi eniten synergiaetuja vähentämällä eriaikaisia ja eri näkökulmista tehtäviä viranomaistarkasteluja selvitysten riittävydestä. Yhteysviranomainen voisi yhdistetyssä menettelyssä tehokkaammin hyödyntää lupaviranomaisen arvioita päästöperäisten vaikutuksista ja niitä koskevien selvitysten riittävydestä. Alkuvaiheessa yhdistetty menettely ja tiiviimpi viranomaisyhteistyö vaatisi uusien toiminta- ja ajattelutapojen opettelua. Tähän olisi hyvä edellytykset, sillä kyse on kahdesta valtion ympäristöviranomaisesta, jotka työskentelevät jatkossa samassa organisaatiossa (LUOVA).

6.3 Ympäristövaikutukset

Nollavaihtoehto mahdollistaa tehokkaan ympäristönsuojelun, sillä se edellyttää ympäristövaikutusten tarkastelua useassa hankesuunnittelun vaiheessa ja mahdollistaa siten hankesuunnitelman kehittämisen ympäristövaikutusten kannalta optimaaliseksi. Nollavaihtoehdossa perusteltu päätelmä on hankkeesta vastaavan käytössä ennen lupahakemuksen jättämistä. Yhteysviranomainen voi siten perustellun päätelmän avulla pyrkiä ohjaamaan hankesuunnittelua ennen kuin hakija on valinnut tietyn vaihtoehdon lupahakemuksen pohjaksi. Nollavaihtoehdossa eri osapuolilla on eniten aikaa tutustua hankkeeseen sen eri vaiheissa ja arvioida sen ympäristövaikutuksia ja ottaa kantaa vaikutuksiin sekä hankkeen muutostarpeisiin.

Käytännössä vaihteittaisella vaikutusten arvioinnilla ja eriytetyllä menettelyllä voi olla kuitenkin vaikea saada ympäristöhyötyjä, mikäli hankkeesta vastaava ei ole halukas muuttamaan suunnitelmiaan erillisessä YVA-prosessissa saatavan tiedon pohjalta. Hankkeesta vastaavalla ei ole velvollisuutta muuttaa alkuperäistä hankesuunnitelmaansa YVA:ssa annetun viranomaisohjeistuksen tai muiden tahojen palautteen pohjalta. Vasta lupamenettelyissä sovellettava aineellinen lainsäädäntö ohjaa oikeudellisesti tehokkaasti hankemuokkauksiin (erit. lupamääräysten kautta). Erillisen YVA:n / vaihteittaisen YVA:n hyödyt näyttäisivät toteutuvan, kun hankkeesta vastaavalla on aito halu käyttää YVA-menettelyä suunnittelun ja ympäristöasioiden hallinnan välineenä.

Vaihtoehdolla 1A on ympäristövaikutusten tunnistamisen ja hallinnan kannalta samat edut kuin nollavaihtoehdolla lukuun ottamatta LUOVA:n lupamenettelyjen piiriin kuuluvia teollii-

suuden muutos- ja laajennushankkeita. Näissä hankkeissa perustellulla päätelmällä ei voida ohjata hankesuunnittelua ennen lupahakemuksen jättämistä. Toisaalta mallin mukaista sääntelyä sovellettaisiin vain vaihtoehtottomiin hankkeisiin ja lupamenettelystä eriytettyllä YVA-menettelyllä (nollavaihtoehto) saatavat ympäristöhyödyt näissä hankkeissa on arvioitava hyvin vähäisiksi.

Vaihtoehdossa 1B perusteltu päätelmä ei ole hankkeesta vastaavan käytössä ennen lupahakemuksen jättämistä. Yhteysviranomaisen ei voi siten tässä vaihtoehdossa pyrkiä perustellun päätelmän avulla ohjaamaan hankesuunnittelua ennen kuin hakija on valinnut tietyn vaihtoehdon lupahakemuksen pohjaksi. Perusteltu päätelmä vaikuttaa kuitenkin lupapäätöksen ja siinä annettavien lupamääräysten kautta hankkeen toteuttamistapaan. Eri osapuolilla on myös nollavaihtoehtoon nähden vähemmän aikaa osallistua hankkeen suunnittelu- ja arviointiprosessiin. Tässä vaihtoehdossa hankkeen ympäristövaikutukset selvitetään kuitenkin yhtenäisemmin ja se edesauttaa kokonaisvaltaisen kuvan saamista hankkeen ympäristövaikutuksista. Ympäristövaikutusten arviointiselostuksen pohjalla on yksityiskohtiin edennyt hankesuunnittelu ja siten selostuksessa on mahdollista esittää kaikki relevantit tiedot hankkeen ympäristövaikutuksista. Hankesuunnitelmaa voidaan ja tulee muuttaa lupamenettelyissä perustellun päätelmän ja eri tahojen antaman palautteen pohjalta ympäristöllisten luvanmyöntämisedellytysten (sektorilakien aineelliset vaatimukset) täyttämiseksi.

Kokonaisuutena arvioituna myös vaihtoehto 1B, joka sisältää kaksi laajaa kuulemiskierrosta ennen lupapäätöksen tekemistä, mahdollistaa korkeatasoisen ympäristönsuojelun. Vaihtoehdossa lupaviranomaisen käytössä ovat kaikki relevantit tiedot hankkeen ympäristövaikutuksista ja lupamenettelyssä asetettavilla lupamääräyksillä, ja viime kädessä lupahakemuksen hylkäämisellä, varmistetaan ympäristönsuojelun toteutuminen Ympäristövaikutusten tunnistamisen ja vaihtoehtojen selvittämisen kannalta puutteelliset lupahakemukset (joihin arviointiselostus olisi liitetty) eivät etenisi vaihtoehdon mukaisessa mallissa lupaharkintaan, vaan näissä tapauksissa hakemusta/arviointiselostusta olisi täydennettävä. Nollavaihtoehtoon nähden vaiheittaisin arvioinnin ideaali ei toteutuisi täysin, mutta se ei ole tehokkaan ympäristönsuojelun este, kun YVA-selostuksen laadunvarmistus ja lupaharkinta tehdään lain edellyttämällä tavalla.

Vaihtoehto 1C varmistaa vaihtoehtoa 1B paremmin vaihtoehtotarkastelun toteuttamisen siinä merkityksessä, että eri osapuolilla (ml. yhteysviranomaisen) on mahdollisuus ottaa kantaa muodollisessa menettelyssä vaihtoehtojen edullisuusjärjestykseen ennen lupahakemuksen jättämistä. Kannanotot eivät vaikuta kuitenkaan hakijan mahdollisuuteen valita itselleen mieluisin hankevaihtoehto lupahakemuksen pohjaksi. Lupaviranomaisen on puolestaan myönnettävä lupa kyseiseen sijoituspaikkaan, mikäli hakemuksen mukainen hanke täyttää luvanmyöntämisedellytykset. Osallistumismenettelyjen suppeus, erityisesti arviointiohjelmavaiheessa, heikentää olennaisten ympäristövaikutusten ja riskien tunnistamismahdollisuuksia. Tästä syystä vaihtoehtoa 1C voidaan pitää haitallisten ympäristövaikutusten tunnistamisen ja ehkäisyn kannalta heikoimpana vaihtoehtona.

6.4 Vaikutukset eri tahojen tiedonsaanti- ja osallistumismahdollisuuksiin

Vaihtoehdoissa 0, 1A ja 1B viranomaisilla ja yleisöllä (käytännössä kaikilla asiasta kiinnostuneilla) on mahdollisuus osallistua YVA-menettelyyn (tiedon saaminen ja lausuntojen/mielipiteiden esittäminen) vaihtoehtojen ollessa vielä avoimia (arviointiohjelmavaihe). Vaihtoehdossa 1C yleisön, jota asia koskee, kuuleminen järjestettäisiin vasta lupahakemuvaiheessa. Arviointiohjelmaj- ja selostusvaiheessa yleisön osallistumisoikeudet toteutuisivat mahdollisuutena saada tietoa. Vaihtoehdossa 1B selostusvaiheen integrointi luvitukseen voitaisiin tehdä myös niissä tapauksissa, joissa LUOVA:n lupamenettelyjen piiriin kuuluvalla hankkeella olisi vaihtoehtoja. Mahdollisuudet ottaa kantaa YVA:n vaihtoehtotarkasteluun heikkenisivät siten nykytilaan (nollavaihtoehto) nähden.

Nollavaihtoehdossa eri osapuolilla on eniten aikaa tutustua hankkeeseen sen eri vaiheissa ja arvioida sen ympäristövaikutuksia ja ottaa kantaa vaikutuksiin sekä hankkeen muutostarpeisiin. Toisaalta tietoa hankkeen vaikutuksista annetaan fragmentoituneesti, mikä voi heikentää kokonaiskuvan saamista ja malli vaatii osallisilta enemmän resursseja (tarve perehtyä ja ottaa kantaa hankkeeseen useammassa prosesseissa). Vaihtoehtojen 1A, 1B ja 1C mukaisissa integrointitilanteissa kansalaiset ja muut tahot saavat kerralla ja yhtenäisesti hankkeesta vastaavan esittämät tiedot hankkeesta (siinä muodossa kuin sille haetaan lu-

paa) ja sen ympäristövaikutuksista. Menettelyyn osallistuvien olisi helpompi hahmottaa hankekokonaisuus ja sen vaikutukset, kun selostusvaiheessa hanke olisi täsmentynyt ja hankkeesta vastaavalla olisi konkreettinen ehdotus. Samalla yhdistetty menettely pienentäisi kansalaisten riskiä siitä, että osallistuminen tehdään tehokkaan vaikuttamisen kannalta väärässä prosessissa (ohjelma-/selostus-/lupahakemus-vaihe). Toisaalta lainsäädännön hyvin tunteville mahdollisuus vaikuttamiseen hankesuunnittelun useammissa vaiheissa vähenisi.

6.5 Kehittämismahdollisuuksien soveltamisalojen piiriin kuuluvat hanketyypit

YVA:n ja siihen kuuluvan vaihtoehtotarkastelun toimivuus on ollut leimallisesti hanke- ja hanketyypikohtaista (ks. Jantunen & Hokkanen 2010; Pölönen & Halinen 2014). Tarkastelussa on siten perusteltua ottaa huomioon, mitä hanketyyppejä YVA:n ja luvituksen osittainen integrointi vaihtoehtoisissa 1A, 1B ja 1C koskisi. Yleisellä tasolla voidaan todeta, että YVA:n hyödyt ovat toteutuneet hyvin ns. pitkäaikaisissa hankkeissa (esim. voimajohdot, tiet, rautatiet ja kaasuputket), joissa on usein useita luontevia, taloudellisesti toteuttamiskelpoisia vaihtoehtoja. Myös tuulivoimahankkeissa vaihtoehtoasetelmat ovat olleet monipuolisia ja aidosti toteutettavissa eri tavoin. Näissä hankkeissa varhaisen ja vaiheittaisen YVA:n (nolla-vaihtoehto) hyödyt konkretisoituvat helpommin. Samanaikaisesti on huomioitava, että hankkeesta vastaava voi tehdä laadukkaan YVA:n ja sijoitusvaihtoehtotarkastelun myös integroiduissa malleissa (1A, 1B ja 1C,) joihin sisältyy arviointiohjelmavaihe ja tarpeen mukaan ennakkoneuvotteluita sekä muuta vuorovaikutusta. Varhaisen ja vaiheittaisen ympäristövaikutusten arvioinnin tarve korostuu eniten ydinenergiահankkeissa, joissa on erityisen suuri tarve perusteelliselle suunnittelulle ja laajalle osallistumiselle.

Sen sijaan esimerkiksi luonnonvarojen ottamista koskeissa hankkeissa luonnonvaran sijainti on käytännössä määrittänyt hankkeen sijainnin ja hankkeesta vastaavalla on ollut taloudellista intressiä suunnitella hanke YVA-vaiheessa siten, että toiminnanharjoittajan omistuksessa olevat luonnonvarat hyödynnetään mahdollisimman laajasti. Tämä heikentää olennaisesti varhaisen YVA:n hyötyjä, sillä hankkeesta vastaavalla ei ole näissä tapauksissa taloudellista kannustinta tai realistista mahdollisuutta muokata hankesuunnitelmaa sijainnin tai rajausten osalta eikä YVA-lainsäädännön pohjalta voida siihen velvoittaa. Erillisen YVA:n vaikuttavuus on kyseenalainen myös teollisissa hankkeissa, joissa hankkeesta vastaava preferoi menettelyn alkuvaiheessa tiettyä sijoituspaikkaa esimerkiksi omistussuhteiden tai vaihtoehdon sijainnin ilmeisen taloudellisuuden vuoksi.⁴⁸ Tällöin YVA-menettelyä ei yleensä käytetä aitoa suunnitteluvälineenä sijoituspaikan osalta.

Vaihtoehtossa 1A integrointi kohdistuisi vain vaihtoehtottomiin teollisiin muutos- ja laajennushankkeisiin, jotka ovat LUOVA:n lupamenettelyjen piirissä. Muiden hankkeiden osalta sääntely ohjaa varhaiseen YVA-menettelyyn ja YVA tehdään lupamenettelyistä. Vaiheittaisen ja varhaisen YVA:n hyödyt korostuvat silloin, kun hankkeelle on sijoituspaikkavaihtoja ja hankkeesta vastaavalla on intressi aitoon vaihtoehtovertailuun. Vaihtoehtossa erillisen YVA:n piiriin jäisi useita hanketyyppejä, joissa YVA:n ja lupamenettelyjen yhteensovittaminen voisi olla perusteltua. Näihin kuuluvat muun muassa turvetuotanto sekä maa- ja kiiviainesten otto sekä useat teolliset hankkeet, joissa kyse ei ole muutos- tai laajennushankkeesta.

Vaihtoehdon 1B mukainen YVA:n ja luvituksen integrointi voitaisiin tehdä kaikissa LUOVA:n lupamenettelyjen piiriin kuuluvissa hankkeissa. Näin ollen kyse olisi aina joko YSL:n mukaisesta ympäristölupaa tai/ja vesilain mukaista lupaa edellyttävästä hankkeesta. Kyse voi olla myös maa-ainesten ottohankkeesta, joka edellyttää MAL:n mukaisen luvan lisäksi LUOVA:n myöntämää ympäristölupaa tai/ja vesitalouslupaa. Useat pitkäaikaishankkeet ja maanpäälliset tuulivoimahankkeet, joissa on edellytykset aidolle sijoitusvaihtoehtotarkastelulle, jäisivät siten integroinnin ulkopuolelle. Integrointisäätelyn alaan kuuluisi kuitenkin eräitä hanketyyppejä, kuten vesialueille sijoitettavat putket, väylähankkeet ja merituulivoimalat, joissa

⁴⁸ Ks. myös Nyrölä – Joensuu – Johansson 2017, s. 41, jossa toiminnanharjoittajille tehdyn kyselyn vastauksia on kiteytetty mm. seuraavasti: ”Keinotekoisia (sijoitus)vaihtoehtoja ei pitäisi tarkastella YVAssa ja tällaista sijaintipaikkojen asettelua voidaan pitää myös harhaanjohtavana. Tällaista sijaintipaikkojen asettelua voidaan pitää myös harhaanjohtavana. Koska hankkeet ovat isoja ja kalliita, vaihtoehtoja on todellisuudessa usein vain yksi toteuttamatta jättämisen lisäksi. Harvalla yrityksellä on hallussaan useita eri paikkoja, joihin isoja hankkeita voisi sijoittaa.”

erillisen YVA:n ympäristölliselle vaikuttavuudelle on aitojen vaihtoehtojen moninaisuus huomioon ottaen paremmat kuin maa-alueille sijoittuvissa teollisissa hankkeissa.

Osittaisen integroinnin ulkopuolelle olisi perusteltua rajata ainakin ydinvoimalahankkeet, vaikka ne sinänsä kuuluvat LUOVA:n lupamenettelyjen piiriin. Myös kaivoshankkeiden osalta perusteltu päätelmä lienee syytä olla liitettyinä lupahakemukseen. Tämä mahdollistaa sen, että kaivosviranomaisen (Tukes) saa yhdistämistilanteissa heti hakemuksen vireille tultua ympäristöviranomaisen arviot hankkeen vaikutuksista käyttöönsä.⁴⁹ Kaivoshankkeissa toiminnanharjoittajan intressissä on pääsääntöisesti hakea kaivoslupaa (lupaviranomaisena TUKES) ennen LUOVA:n lupamenettelyä, joten YVA tulisi tehdä joka tapauksessa lupamenettelyistä erillisenä myös vaihtoehdossa 1B. Vaihtoehdossa 1C integrointimahdollisuus koskisi lähtökohtaisesti kaikkia hanketyyppejä, mutta se tulisi kysymykseen vain silloin, kyse olisi ns. vaihtoehdottomasta hankkeesta. Tämä rajaa vaihtoehdon mukaisen integroinnin käyttömahdollisuutta riippuen siitä, miten vaihtoehdottomuusedellytys tarkemmin määritettäisiin ja miten sitä tulkittaisiin.

Vaihtoehdon 1A yhdistämissääntelyn käyttöalan piiriä jäis Suomen ympäristökeskuksen keräämien tilastojen valossa hyvin suppeaksi. Laajennus- ja muutoshankkeita on ollut vuosina 1994-2016 yhteensä 124 kpl ja näistä 86 kpl on ollut sellaisia, jotka kuuluisivat LUOVA:Assa luvitettaviin hankkeisiin. Tämä tarkoittaisi keskimäärin 3,8 hanketta vuodessa.⁵⁰

Vaihtoehdon 1B yhdistämissääntelyn piiriin kuuluvat puolestaan seuraavat YVAL:n liitteen 1 hanketyypit, jotka edellyttävät nykyisin AVI:n käsittelemän ympäristöluvan ja/tai VL:n mukaisen vesitalousluvan. Pelkästään VL:n lupaa potentiaalisesti edellyttävien hankkeiden osalta integrointimahdollisuus määräytyy kuitenkin tapauskohtaisesti.

1) Eläinten pito

- Kanalat, joissa kasvatetaan yli 85 000 kananpoikaa tai 60 000 kanaa (YSL)
- Sikalat, joissa kasvatetaan yli 3 000 sikaa (paino yli 30 kg/sika) (YSL)
- Sikalat, joissa kasvatetaan yli 900 emakkoa (YSL)

2) luonnonvarojen otto ja käsittely

- Metallimalmien tai muiden kaivoskivennäisten louhinta, rikastaminen ja käsittely, kun irrotettavan aineksen kokonaismäärä on vähintään 550 000 tonnia vuodessa tai avokaivokset, joiden pinta-ala on yli 25 hehtaaria (YSL + VL)
- Kiven, soran tai hiekan otto, kun louhinta- tai kaivualueen pinta-ala on yli 25 hehtaaria tai otettava ainesmäärä vähintään 200 000 kiintokuutiometriä vuodessa. (mahdollisesti YSL (kallionlouhinta)/VL)
- Asbestin louhinta tai laitokset, jotka käsittelevät ja muuntavat asbestia tai asbestia sisältäviä tuotteita (YSL, mahdollisesti VL))
- Turvetuotanto, kun yhtenäiseksi katsottava tuotantopinta-ala on yli 150 hehtaaria (YSL + VL)
- Raakaöljyn tai maakaasun kaupallinen tuotanto (YSL + todennäköisesti VL)
- Uraanin louhinta, rikastaminen ja käsittely lukuun ottamatta koelouhintaa, koerikastamista ja muuta vastaavaa käsittelyä (VL, mahdollisesti VL)
- Yli 200 hehtaarin laajuinen, yhtenäiseksi katsottavan alueen metsä-, suo- tai kosteikkoluonnon pysyväisluonteinen muuttaminen toteuttamalla uudisojituksia tai kylvättämällä ojitattamattomia suo- ja kosteikkoalueita, poistamalla puusto pysyvästi tai uudistamalla alue Suomen luontaiseen lajistoon kuulumattomilla puulajeilla (todennäköisesti VL)

3) vesistön rakentaminen ja säännöstely

⁴⁹ Näkökohdan merkitystä korostettiin Yhden luukun vaikutusten arviointihankkeen viranomaistyöpa-jassa Tukesin edustajan puheenvuorossa.

⁵⁰ SYKE / Jorma Jantunen (2.10.2017). SYKE:n tarkastelussa vähennykset on tehty käymällä läpi yksittäin mainitun hanketyypin hankkeet paitsi yksittäistapaukset, joista puolet on arvioitu olevan LUOVAn luvitettavia.

- Padot ja muut rakenteet, kun padottu tai varastoitu vesimäärä tai vesimäärän lisäys on yli 10 miljoonaa kuutiometriä (VL)
- Tekoaltaat, kun padottu tai varastoitu uusi vesimäärä tai vesimäärän lisäys on yli 10 miljoonaa kuutiometriä (VL)
- Vesistön säännöstelyhankkeet, jos vesistön keskivirtaama on yli 20 kuutiometriä sekunnissa ja virtaama- tai vedenkorkeusolosuhteet muuttuvat olennaisesti lähtötilanteeseen nähden (VL)
- Veden siirto vesistöalueelta toiselle siirrettävän vesimäärän ylittäessä 3 kuutiometriä sekunnissa (VL)
- Tulvasuojeluhankkeet, joiden hyötymaa on vähintään 1 000 hehtaaria (VL)

4) metalliteollisuus

- Valimot tai sulatot, joiden tuotanto on vuodessa vähintään 5 000 tonnia (YSL + *todennäköisesti* VL)
- Rautatehtaat, terästehtaat, sintraamot, rautaleijerkien valmistuslaitokset tai pasutuslaitokset (YSL + *todennäköisesti* VL)
- Muita kuin rautametalleja jalostavat metallitehtaat tai pasutuslaitokset (YSL + *todennäköisesti* VL)

5) metsäteollisuus

- Massatehtaat (YSL + VL)
- Paperi- tai kartonkitehtaat, kun tuotantokapasiteetti on yli 200 tonnia päivässä (YSL + VL)

6) kemianteollisuus ja mineraalituotteiden valmistus

- Raakaöljynjalostamot (YSL + VL)
- Laitokset, jotka kaasuttavat tai nesteyttävät öljyliusketta, kivihiiltä tai turvetta vähintään 500 tonnia päivässä (YSL + *todennäköisesti* VL)
- Tekokuituja valmistavat tehtaat (YSL *ainakin lasikuidun valmistuksen + mahdollisesti* VL)
- Liuottimia tai liuottimia sisältäviä aineita käyttävät laitokset, joiden liuottimien käyttö on vähintään 1 000 tonnia vuodessa (YSL + *todennäköisesti* VL)
- Vaarallisia kemikaaleja laajamittaisesti valmistavat tehtaat (YSL + *todennäköisesti* VL)
- Mineraalivillaa tai sementtiä valmistavat tehtaat (YSL + VL)

7) energian tuotanto

- Kattila- tai voimalaitokset, joiden suurin polttoaineteho on vähintään 300 megawattia (YSL + VL)
- Ydinvoimalaitokset ja muut ydinreaktorit (YSL + VL)
- Laitokset, joissa jälleenkäsitellään säteilytettyä ydinpolttoainetta (*todennäköisesti* VL)
- Laitokset, jotka on suunniteltu: ydinpolttoaineen tuottamiseen ja isotooppiirikastamiseen; säteilytetyn ydinpolttoaineen tai runsasaktiivisen jätteen käsittelyyn; säteilytetyn ydinpolttoaineen loppusijoitukseen; ainoastaan radioaktiivisen jätteen loppusijoittamiseen tai ainoastaan säteilytettyjen ydinpolttoaineiden tai radioaktiivisen jätteen varastointiin muualla kuin tuotantopaikassa (suunniteltu pidemmäksi ajaksi kuin 10 vuodeksi) (YSL, *todennäköisesti* VL)

8) energian ja aineiden siirto sekä varastointi

- Öljyn, petrokemian tuotteiden tai kemiallisten tuotteiden varastot, joissa näiden aineiden varastosäiliöiden tilavuus on yhteensä vähintään 50 000 kuutiometriä (YSL +)
- Hiilidioksidin geologinen varastointi lukuun ottamatta tutkimus-, kehittämis- ja testaustoimintaa, jossa varastoidun hiilidioksidin kokonaismäärä on alle 100 000 tonnia (YSL + *todennäköisesti* VL)

- Öljyn tai muiden nesteiden kuin veden ja jäteveden kaukokuljettamiseen tarkoitetut runkoputket (*todennäköisesti VL*)*
- Kaasuputket, joiden halkaisija on yli DN 800 millimetriä ja pituus yli 40 kilometriä (*todennäköisesti VL*)*

9) liikenne

- Lentokenttien rakentaminen, kun pääkiitorata on vähintään 2 100 metriä pitkä (YSL)
 - *Kunnan lupaviranomainen käsittelee ympäristöluvan tältä osin silloin, kun kyseessä on muu lentopaikka kuin lentoasema (ei kuitenkaan pelastustoitinnan helikopterilentopaikka) ja valtion lupaviranomainen puolestaan silloin, kun kyseessä on lentopaikka, joka on lentoasema.*
- Pääosin kauppamerenkulun käyttöön rakennettavat meriväylät, satamat, lastaus- tai purkulaiturit yli 1 350 tonnin aluksille (*väylät pelkästään VL, muut YSL + VL*)
- Yli 1 350 tonnin aluksille rakennettavat kanavat, alusliikenteen sisävesiväylät tai satamat (YSL + VL)

10) vesihuolto

- Suuret raakavesi- tai jätevesitunnelit (YSL + *todennäköisesti VL*)*
 - *Ympäristölupa tarvitaan, kun kyse on asukasvastineluvultaan vähintään 100 henkilön jätevesien käsittelylaitoksesta.*
- Yli 100 000 asukasvastineluvulle mitoitettujen jätevesien käsittelylaitokset (YSL VL)
- Pohjaveden otto tai tekopohjaveden muodostaminen, jos sen vuotuinen määrä on vähintään 3 miljoonaa kuutiometriä (VL)

11) jätehuolto

- Vaarallisen jätteen käsittelylaitokset, joihin vaarallista jätettä otetaan poltettavaksi, käsiteltäväksi fysikaalis-kemiallisesti tai sijoitettavaksi kaatopaikalle, sekä sellaiset biologiset käsittelylaitokset, jotka on mitoitettu vähintään 5 000 tonnin vuotuiselle vaarallisen jätteen määrälle (YSL + *todennäköisesti VL*)
- Muiden jätteiden kuin vaarallisen jätteen polttolaitokset tai fysikaalis-kemialliset käsittelylaitokset, joiden mitoitus on enemmän kuin 100 tonnia jätettä vuorokaudessa, sekä biologiset käsittelylaitokset, jotka on mitoitettu vähintään 20 000 tonnin vuotuiselle jätemäärälle (YSL + *todennäköisesti VL*)
- Yhdyskuntajätteiden tai -lietteiden kaatopaikat, jotka on mitoitettu vähintään 20 000 tonnin vuotuiselle jätemäärälle (YSL + *todennäköisesti VL*)
- Muiden kuin a tai c alakohdassa tarkoitettujen jätteiden kaatopaikat, jotka on mitoitettu vähintään 50 000 tonnin vuotuiselle jätemäärälle: esimerkiksi kaivannaisjätteen jätealueet (YSL + *todennäköisesti VL*)

12) 1–11 kohdassa tarkoitettuja hankkeita kooltaan vastaavat hankkeiden muutokset

- Ison koon vuoksi lähtökohtaisesti sama lupatarve kuin vastaavilla uusilla hankkeilla.

* Hanke itsessään ei vaadi VL:n mukaista vesitalouslupaa, mutta sen osa voi edellyttää ko. lupaa (esim. vesistön alitukset).

YVA-hankkeita on ollut vuosina 1994-2016 yhteensä 781 kpl, joista 480 kpl (61,5 %) on ollut sellaisia, jotka kuuluisivat LUOVAn luvittaviin. Tämä tarkoittaisi keskimäärin 21,3 hanketta vuodessa.⁵¹ Vaihdon 1B potentiaalinen käyttöala on siten laaja ja kattaa pääosan YVA-menettelyyn tulevista hankkeista. YVA-käytännön tulevia hanketyypipainotuksia ei tosin voida tarkkaan ennakoida.

Vaihtoehtoon 1C mukaisen integrointisääntelyn käyttöala olisi laajempi kuin vaihtoehtodossa 1A, mutta suppeampi kuin vaihtoehtodossa 1B. Tarkempi soveltamistilanteiden määrän arvioiminen edellyttäisi kriteeristön määrittämistä vaihtoehtoehdottomuusedellytykselle.

7 PÄÄTELMÄT

⁵¹ SYKE / Jorma Jantunen (2.10.2017). SYKE:n tarkastelussa vähennykset on tehty käymällä läpi yksittäin mainitun hanketyypin hankkeet paitsi yksittäistapaukset, joista puolet on arvioitu olevan LUOVAn luvittavia.

7.1 Vaihtoehtojen oikeudellinen toteuttamiskelpoisuus

Kaikki edellä tarkastellut vaihtoehdot ovat arvioitavissa lähtökohdiltaan oikeudellisesti toteuttamiskelpoisiksi, joskin vaihtoehtoon 1C sisältyy elementti (kevennetty menettely ”kiireellisille” hankkeille), jonka kilpailuoikeudellisia toteuttamisedellytyksiä tulisi arvioida vielä lähemmin. Kaikki vaihtoehdot menevät YVA-direktiivissä asetettuja vähimmäisvaatimuksia pidemmälle. YVA-direktiivi ei edellytä säännönmukaista arviointiohjelmavaihetta eikä esimerkiksi erillistä YVA-yhteysviranomaisjärjestelmää. Kaikissa vaihtoehdoissa nämä elementit ovat mukana lukuun ottamatta vaihtoehtoa 1C, jossa voitaisiin luopua arviointiohjelmasta kiireellisissä tapauksissa.

7.2 Vaihtoehtojen suhteesta aikaisempiin tutkimuksiin ja selvityksiin

Vaihtoehdot 0, ja 1A säilyttäisivät ne erityispiirteet, joihin YVAL:n toimivuuden on katsottu aikaisemmissa tutkimuksissa ja selvityksissä perustuvan.⁵² Myös vaihtoehdossa 1B nämä elementit säilyisivät, mutta siinä YVA olisi korostuneemmin hankkeesta vastaavan suunnittelutyökalu. Vaihtoehdon mukaisessa integroinnissa osallistumismahdollisuus aikaisessa vaiheessa (arviointiohjelmavaihe) säilyisi, mutta arviointiselostuksesta ja lupahakemuksesta kuultaisiin yhdistetyssä menettelyssä. Yhteysviranomaisen rooli hankesuunnittelun ohjauksessa olisi etupainotteisempaa ja korostaisi ennakoneuvottelun käyttöä. Aikaisemman tutkimuksen perusteella vaihtoehto 1C voisi olennaisesti heikentää YVA-menettelyn vaikuttavuuden edellytyksiä, sillä se merkitsisi YVA-menettelyn toimivuuden kannalta tärkeäksi arvioidun arviointiohjelmavaiheen puuttumista tai olennaista keventämistä.

Vaihtoehdot 1B ja 1C menisivät vuoden 2010 toimivuusarvioinnissa hahmotettuja kehittämistarpeita pidemmälle. Osittain tämä johtuu näkökulmaerosta. Yhden luukun hankkeessa korostuu toimivuusarviointiin ja YVAL:n tavoitteisiin nähden päämäärä ympäristömenettelyjen yhdentämisestä ja sujuvoittamisesta. Lisäksi on huomioitava, että toimivuusarviointi on tehty erilaisessa sääntely-ympäristössä. Kevään 2017 kokonaisuudistuksessa YVAL:iin kirjattiin muun muassa ennakoneuvottelusäännös, mikä korostaa varhaisempaa viranomaisohjausta sekä YVA:n ja luvituksen tiiviimpää integrointia. Lisäksi uudistetusta YVA-direktiivistä seuraava arviointiselostuksen ja perusteltua päätelmän ajantasaistamissääntely tekee YVA-menettelystä aikaisempaan nähden raskaamman ja lisää tarvetta YVA:n ja luvituksen integroivan sääntelyn kehittämiselle.

Vaihtoehtoihin ei sisälly vuonna 2011 laaditussa selvityksessä⁵³ hahmoteltua YVA:n ja luvituksen laaja integroimista (lupaviranomaisjohtoinen YVA). Tähän suuntaan vaihtoehtoja ei liene tämän hankkeen yhteydessä tarvetta kuitenkaan kehittää, sillä malli edellyttäisi ympäristöperusteisten lupamenettelyjen laajempaa yhtenäistämistä. Kyseisessä selvityksessä hahmoteltu lyhyen aikavälin malli on sisällytetty neuvonpidon osalta (joustavammassa muodossa) voimassaolevaan YVAL:iin. Kuulemismenettelyjen integroimiseksi tarkoitettu ehdotus vastaa lähtökohdiltaan vaihtoehtoa 1B. Vaihtoehto 1A vastaa puolestaan pitkälti vuonna 2017 valmistuneen YVA- ja ympäristölupamenettelyjen yhteyden vahvistamista ja viranomaisyhteistyön parantamista koskevan kokeilu- ja kehittämisprojektin suosituksia.⁵⁴

7.3 Vaihtoehtojen edullisuusjärjestys

Yhden luukun päätavoitteiden toteutuminen

Ympäristöllisten menettelyjen yhdentämisen sekä kokonaiskeston lyhentämistavoitteen näkökulmista vaihtoehto 1B on arvioitavissa parhaaksi vaihtoehdoksi. Tässä vaihtoehdoissa peräkkäinen kuulemiskierros vähenisi muihin vaihtoehtoihin nähden useammin ja vaihtoehtotukisi parhaiten YVA:n ja lupamenettelyjen selvitysvaatimuksen yhtenäistä tulkintaa. Vaihto-

⁵² 1) menettelyn kattavuus ja arviointivelvollisuuskynnys, 2) YVA:n kaksivaiheisuus, 3) sääntelyn riittävä joustavuus (hankkeiden ja alueiden erityispiirteiden huomioonottamismahdollisuus ja -velvollisuus selvitystarpeita määritettäessä), 4) yleisön osallistumismahdollisuuksien järjestäminen ja 5) yhteysviranomaisjärjestelmä arviointimenettelyn yhtenäisyyden ja laadunvarmistuksen näkökulmista.

⁵³ Selvitys ympäristövaikutusten arviointimenettelyn integroimiseksi ympäristölupamenettelyyn (Hollo 2011).

⁵⁴ Nyrölä – Joensuu – Johansson 2017.

ehdon selkeyttä edistäisi se, ettei siihen liittyisi vaihtoehtojen 1A ja 1C vaihtoehtoehdottomuusedellytyksen kriteerejä ja tulkintaa. Vaihtoehto 1C nopeuttaisi sinänsä eniten YVA-vaiheen kestoa, mutta arviointiohjelmavaiheen poistaminen tai keventäminen lisäisi viiveitä hankesuunnittelun ja ympäristömenettelyjen myöhemmissä vaiheissa ja tältä osin vaihtoehtoa ei voitane pitää sujuvoittamistavoitteiden mukaisena. Nykymuotoisella systemaattisella selvitysten rajausvaiheella (arviointiohjelmavaihe kuulemisineen) voidaan vähentää selvitysten täydennyspyyntöjä lupamenettelyvaiheessa.

Taloudelliset vaikutukset

Yritysten talouden näkökulmasta vaihtoehto 1B on arvioitavissa parhaaksi. Sen avulla yksi kuulemiskierros vähenisi todennäköisesti useimmin, mikä nopeuttaisi menettelyn kokonaiskestoa. *Kyse on peräkkäisten menettelyjen integroitumisesta.* Mallin mukainen integrointi vähentäisi todennäköisesti eniten myös tilanteita, jossa perusteltua päätelmää joudutaan ajantasaistamaan lupamenettelyissä hankesuunnittelun kehittymisen myötä. Vaihtoehdoissa hankkeesta vastaava voisi myös valita eriytetyn menettelyt (nollavaihtoehdon), mikäli se arvioisi sen taloudellisesti kannattavimmaksi. Vaihtoehdon 1C mukainen arviointiohjelmavaiheen poistaminen / keventäminen vaikeuttaisi relevanttien selvitystarpeiden oikea-aikaista tunnistamista, joten vaihtoehtoa ei voitane pitää taloudellisesti perusteltuna. Nollavaihtoehto korostaisi vaihtoehdoista eniten YVA:n ja luvituksen erillisyyttä, mikä pidentää menettelyjen kokonaiskestoa ja yrityksille aiheutuvia kustannuksia. Vaihtoehdossa kaksi samassa organisaatiossa olevaa ympäristöviranomaista ohjaisivat ympäristövaikutusten arviointia osin eriaikaisesti ja eri näkökulmista. Vaihtoehdon 1A soveltamisala on puolestaan niin suppea, että taloudelliset hyödyt yrityksille jäisivät vähäisiksi. Yritysnäkökulmasta sekä nollavaihtoehto että vaihtoehto 1A ovat jäykkiä eivätkä ne aina mahdollista kustannustehokkaimman vaihtoehdon valintaa.

Vaihtoehdot 1B ja 1C edellyttävät vähiten viranomaisresursseja, sillä arviointiselostuksen ja lupahakemuksen samanaikainen tarkistaminen mahdollistaa tehokkaamman työnjaon LUOVA:ssa. Tämä edellyttää kuitenkin valtion ympäristöviranomaisten yhteistyö- ja toimintatapojen kehittämistä siten, että selvitysten riittävyysarviointia yhdennetään. Nollavaihtoehdossa ja pääosin vaihtoehdossa 1A (n. 85-90 % tapauksista) yhteysviranomainen arvioi selostusvaiheessa lupaviranomaiseen nähden erillisesti ja eriaikaisesti päästöperäisiä vaikutuksia. Lisäksi vaihtoehdot 1B ja 1C vähentäisivät eniten muiden viranomaisten lausuntojen määrää ja niiden sisällöllisiä päällekkäisyyksiä. Vaihtoehdon 1C mukainen osallistumisoikeuksien supistaminen vähentäisi viranomaisten työmäärää arviointiohjelmajaiheissa, mutta tämä johtaisi todennäköisesti työmäärän lisääntymiseen lupahakemus- ja muutoksenhakuvaiheissa.

Ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä annettavien lausuntojen ja mielipiteiden määrä sekä niiden sisällölliset päällekkäisyydet vähenisivät eniten vaihtoehdossa 1C. Toisaalta tässä vaihtoehdossa eri osapuolien resurssien käyttötarve lisääntyisi todennäköisesti lupahakemus- ja muutoksenhakuvaiheissa.

Viranomaisvaikutukset

Vaihtoehtoja 0 ja 1A voidaan pitää ympäristöviranomaisten tehtävien (eritetyt roolit) selkeyden kannalta parhaina. Tästä aiheutuu kuitenkin kustannustehottomuutta. Viranomaisresurssien tehokkaan käytön kannalta vaihtoehdot 1B on arvioitavissa parhaaksi (ks. edellinen kohta taloudelliset vaikutukset). Vaihtoehto 1C vähentäisi todennäköisesti yhteysviranomaisen työmäärää, mutta lisäisi lupaviranomaisen resurssien tarvetta. Tämä johtuisi osallistumisoikeuksien olennaisista supistuksista YVA-vaiheessa, mikä todennäköisesti lisäisi osallistumisoikeuksien käyttöä luvitusvaiheessa. Vaihtoehdoissa on eroja myös muun muassa viranomaisten yhteistyön muotojen ja toimintamallien osalta. Näiltä osin vaihtoehtoja ei ole kuitenkaan asetettavissa selkeään paremmuusjärjestykseen.

Ympäristövaikutukset

Nollavaihtoehto on arvioitavissa haitallisten ympäristövaikutusten minimoinnin kannalta parhaaksi. Vaihtoehdossa eri tahoilla on eniten aikaa perehtyä ja ottaa kantaa hankkeeseen ja sen vaikutuksiin suunnittelun eri vaiheissa. Myös hankkeesta vastaavalla on eniten aikaa suunnitella hanke ympäristövaikutuksiltaan mahdollisimman pieneksi. Vaihtoehdon ympäris-

tölliset hyödyt korostuvat hankkeissa, joissa hankkeelle on aitoja sijoituspaikkavaihtoehtoja, joita hankkeesta vastaava on halukas harkitsemaan. Tällöin eri osapuolet voivat ottaa kantaa vaihtoehtoihin ja kannanotot voivat välittyä hankesuunnitteluun ennen lupahakemuksen jättämistä. Vaihtoehdon mukaisessa mallissa hankkeesta vastaava saa aina perustellun päätelmän käytettäväkseen ennen lupahakemuksen jättämistä ja voi hyödyntää tätä hankesuunnittelun viimeistelyssä. Vaihtoehto 1A on ympäristövaikutuksiltaan lähellä nollavaihtoa ja siten ympäristöllisesti vaihtoehtoja 1B ja 1C parempi. Vaihtoehdossa YVA:n ja luvituksen integrointi koskisi vain vaihtoehdottomia teollisia muutoshankkeita.

YVA:n rooli ympäristöpolitiikan ohjauskeinona heikkenisi vaihtoehdoissa 1B ja 1C. Vaihtoehtojen ympäristövaikutuksia on kuitenkin arvioitava ottaen huomioon YVA-hankkeisiin sovellettavan lainsäädännön muodostama kokonaisuus. Tehokas ympäristönsuojelu voidaan saavuttaa myös vaihtoehdossa 1B. Vaihtoehdon mukainen sääntely ei vaikuta selvitysvaativimusten tasoon eikä lupapäätöksenteon aineellisiin kriteereihin. Aineellinen lainsäädäntö ohjaa hankkeesta vastaavaa käyttämään YVA-menettelyä ja sen vaihtoehtotarkastelua siten, että prosessissa löydetään ympäristöllisesti toteuttamiskelpoinen vaihtoehto lupaharkintaa varten. Hankkeesta vastaava voi tehdä korkeatasoisen YVA:n ja sijoitusvaihtoehtotarkastelun myös integroiduissa malleissa. Vaihtoehdossa 1B eri viranomaisilla ja yleisöllä on laajat lakisääteiset osallistumismahdollisuudet kahdessa vaiheessa ennen lupapäätösten tekemistä (arviointiohjelma ja selostus-/hakemusvaihe). Näiden osallistumisvaiheiden avulla tietopohjan monipuolisuutta voidaan hyvin edistää sekä hankkeesta vastaavan suunnittelun että lupapäätöksenteon näkökulmista. Vaihtoehdoissa 1 B ja 1 C heikkolaatuisista selvityksistä seuraa liiketaloudellinen riski. YVA- ja lupaviranomaisten edellytettävä tarvittaessa selostus-/luvituspaiheissa lisäselvityksiä. Lupaviranomaisen on myös hylättävä hakemus, jos vaikutusselvitykset osoittavat sen aiheuttavan aineellisessa lainsäädännössä kiellettyjä ympäristöseuraamuksia eikä niitä voida ehkäistä lupamääräyksin. Vaihtoehdon 1 C ongelmana on kuitenkin osallistumismenettelyjen suppeus arviointiohjelmavaiheessa, mikä heikentää olennaisten ympäristövaikutusten ja riskien tunnistamismahdollisuuksia.

Vaikutukset osallistumismahdollisuuksiin

Osallistumismahdollisuuksien kannalta nollavaihtoa voidaan pitää optimaalisimpana, sillä eri osapuolilla on mahdollisuus perehtyä ja ottaa kantaa hankkeeseen ja vaikutusten arviointiin sekä ohjelma- että selostusvaiheessa ennen kuin hakija on jättänyt lupahakemuksen. Vaihtoehto 1A on tältä osin lähellä nollavaihtoehtoa, sillä integroiminen tulee kyseeseen vain tilanteissa, joissa osallistumisen vaikuttavuudelle on vähäiset edellytykset. Toisaalta useat kuulemiskierrokset voivat aiheuttaa myös sekaannuksia ja ”osallistumisväsymistä”.

Vaihtoehdossa 1B osallistumaan oikeutetuilla on mahdollisuus osallistua YVA-menettelyyn arviointiohjelmavaiheessa vaihtoehtojen ollessa vielä avoimia, mutta selostusvaiheessa osallistuminen tapahtuu tilanteessa, jossa hakija on valinnut hakemuksensa pohjaksi yhden vaihtoehdon. Vaihtoehto 1C vähentäisi olennaisesti osallistumismahdollisuuksia arviointiohjelmavaiheessa, mutta selostuksen ja lupahakemuksen integroiminen tehtäisiin vain silloin, kun kyse olisi vaihtoehdottomasta hankkeesta.

Osallistumisoikeuksien tehokkuuden osalta on kuitenkin huomioitava, että hankesuunnittelusta päättää YVA-vaiheessa hankkeesta vastaava. Mikäli hankkeesta vastaavalla ei ole halukkuutta yhteistoiminnalliseen suunnitteluun ja eri osapuolten näkemysten huomioon ottamiseen, lupamenettelyistä eriytetyn YVA:n hyödyt eivät toteudu tehokkaasti osallistumismahdollisuuksien näkökulmasta. Kaikissa vaihtoehdoissa hankkeesta vastaava voi halutessaan tehdä YVA:n nollavaihtoehdon mukaisesti ja toteuttaa YVA-menettelyn vuorovaikutteisempaan kuin mitä laki edellyttää. YVA-menettelyihin sisältyy tyypillisesti selvästi oikeudellisia vähimmäisvaatimuksia pidemmälle menevää osallistumista muun muassa yleisötilaisuuksien, ohjausryhmien ja työpajojen muodossa sekä enenevässä määrin internet-pohjaisia vuorovaikutuskeinoja käyttäen (ml. sosiaalisen median keinot).

8 SUOSITUKSET

Vaihtoehtojen edullisuusjärjestys riippuu tarkastelunäkökulmasta. Ympäristöllisten menettelyjen yhdentämistä koskevan lainsäädäntöhankkeen päätavoitteena on ollut ympäristöllisten

menettelyjen yhdentäminen ja kokonaiskeston lyhentäminen. Tästä näkökulmasta vaihtoehto 1B tulisi valita jatkovalmisteluun. Vaihtoehto on myös oikeudellisesti toteuttamiskelpoinen ja täyttää tavoitteen korkeantasoisesta ympäristönsuojelusta ja laajoista osallistumisoikeuksista. Näiltä osin vaihtoehto menee YVA-direktiiviä pidemmälle.

Vaihtoehtoa 1B on kuitenkin tarpeen täsmentää siten, että YVA:n ja luvituksen kuulemisten integrointi on mahdollista myös silloin, kun hankkeesta vastaava hakee useampia lupia yhtä aikaa yhden luukun mallin mukaisesti. Lisäksi integrointitilanteissa lupahakemuksesta ja selostuksesta kuulemisaika olisi perusteltua pidentää olla 60 päivään. Tämä olisi tarpeen muistutuksia, mielipiteitä ja lausuntoa antavien tahojen tosiasiallisten osallistumismahdollisuuksien turvaamiseksi YVA-velvollisissa hankkeissa, joissa asiakirjat ovat laajoja ja monitahoisia.⁵⁵

Vaihtoehtoa 1B olisi lisäksi tarpeen kehittää siten, että soveltamisalan (selostusvaiheen integrointi luvitukseen) ulkopuolelle rajataan ydinenergialaissa tarkoitetut ydinlaitokset hanketyypin erityispiirteiden ja yhteiskunnallisen merkittävyyden vuoksi. Myös kaivoshankkeiden osalta perusteltu päätelmä lienee syytä olla liitettynä lupahakemukseen. Tämä mahdollistaa sen, että kaivosviranomaisen (Tukes) saa yhdistämistilanteissa heti hakemuksen viireille tultua ympäristöviranomaisen arviot hankkeen vaikutuksista käyttöönsä.⁵⁶ Vaihtoehdon 1B mahdollisessa jatkokehittämisessä olisi tarpeen myös täsmentää integrointisääntelyn soveltamisalaa vesilain osalta. Mikäli yhdistämismahdollisuus syntyisi pelkästään vesilain mukaisen luvan tarpeen perusteella, tällöin päätoiminnon (esimerkiksi silta, väylä tai vesialueelle sijoitettava putki) tulisi olla LUOVA:n toimivaltaan kuuluvan luvan piirissä. Vaihtoehdon 1B mukaista integrointisääntelyä ei siten sovellettaisi tapauksiin, joissa hanke ei olisi ympäristöluvan tarpeessa ja päätoiminto ei olisi VL:n mukaisen luvan piirissä (esim. maanpäälliset kaasuputket, joissa hanke vesistön alitusten osalta VL:n mukaisen luvan piirissä).

Lisäksi lähtökohdaksi olisi perusteltua ottaa se, että integroidusta menettelystä sovitaan tai annetaan ilmoitus ennakkoneuvotteluvaiheessa. Vaihtoehdossa 1B lähtökohtana voisi olla hankkeesta vastaavan valinta erillisen menettelyn tai selostusvaiheessa yhdistetyn menettelyn osalta. Tämä edistäisi järjestelmän ennakoitavuutta.

⁵⁵ Näkökohdan merkitystä korostettiin Yhden luukun vaikutusten arviointihankkeen kansalaistyöpajassa esitetyissä puheenvuoroissa.

⁵⁶ Näkökohta tuotiin esiin Yhden luukun vaikutusten arviointihankkeen viranomaistyöpajassa Tukesin edustajan puheenvuorossa.

LÄHTEET

Hokkanen, Pekka 2007. Kansalaisosallistuminen ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä. Acta Universitatis Tamperensis 1285. Tampere University Press.

Hokkanen, Pekka & Jantunen, Jorma. 2012. A Multi-view Evaluation of the Finnish EIA System – an 18-Year Success Story? Journal of Environmental Assessment Policy and Management. Vol 14, 1250024.

Hollo, Erkki, J. 2011. Selvitys ympäristövaikutusten arviointimenettelyn integroimiseksi ympäristölupamenettelyyn. 4.4.2011.

Jalava, Kimmo 2014. Quality of Environmental Impact Assessment in Finland. Jyväskylä Studies in Biological and Environmental Sciences 289. University of Jyväskylä.

Jantunen, Jorma & Hokkanen, Pekka 2010. YVA-lainsäädännön toimivuusarviointi. Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn toimivuus ja kehittämistarpeet. Suomen ympäristö 18/2010.

Komissio 2016. Komission ohjeasiakirja ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/92/EU, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2014/52/EU) 2 artiklan 3 kohdan mukaisesti tehtävien ympäristövaikutusten arviointien sujuvoittamisesta.

Nyrölä, Liisa – Joensuu, Ilona – Johansson, Arja. Sujuvammat ympäristömenettelyt yhteistyöllä. Elinvoimaa alueelle 1/2017. Uudenmaan elinkeino-, liikenne-, ja ympäristökeskus ja Etelä-Suomen aluehallintovirasto.

Pölönen, Ismo & Perho, Juha 2017. Uudistunut YVA-lainsäädäntö. Monografian käsikirjoitus 30.8.2017. Julkaistaan keväällä 2018 (Edita Oy).

Pölönen, Ismo 2007. Ympäristövaikutusten arviointimenettely. Tutkimus YVA-menettelyn oikeudellisesta asemasta ja kehittämistarpeista ympäristöllisen vaikuttavuuden näkökulmasta. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 280. Jyväskylä 2007.

Pölönen, Ismo – Hokkanen, Pekka – Jalava, Kimmo. The Effectiveness of the Finnish EIA system – What works, what doesn't, and what could be improved? Environmental Impact Assessment Review (31) 2011, s. 120–128.

Pölönen, Ismo – Halinen, Arja. Turvetuotanto- ja kaivoshankkeiden YVA-selostusten laadunvalvonta (2007–2014) ja puutteiden korjaamismenettelyt. Ympäristöjuridiikka 3/4-2014, s. 10–37.

Ramboll Oy 2017. YVA-menettelyn sisällyttäminen hankkeen muihin menettelyihin. Oikeudellinen selvitys. 13.3.2017.

YM 2015. YVA-yhteysviranomaistoiminnan kehittäminen. Ympäristöministeriön raportteja 8/2015.

VALTIONEUVOSTON
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA

tietokayttoon.fi

ISSN 2342-6799 (pdf)
ISBN 978-952-287-477-1 (pdf)

